

# LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

## La zone euro de 2000 à aujourd'hui

Antoine Daratos - Lire et Écrire Communauté française

[www.lire-et-ecrire.be](http://www.lire-et-ecrire.be)

NOVEMBRE 2015

## Table des matières

Abréviations utilisées .....	3
Glossaire.....	3
1. Introduction.....	7
2. La gouvernance économique d'avant crise .....	8
3. L'euro et ses problèmes.....	10
3.1 La théorie de la zone monétaire optimale (Krugman, 2012) et l'absence de prêteur en dernier ressort (De Grauwe, 2013) .....	10
3.2 La première décennie de l'euro dans les faits .....	11
3.2.1 La problématique de la dette publique : contexte (Streeck, 2014) .....	11
3.2.2 Euro, acte I : Le « Nord » enfreint ses propres règles.....	12
3.2.3 Euro, acte II : La crise de la dette dans la « Périphérie » .....	13
4. Les réformes de l'architecture de la zone .....	16
4.1 Le « Six Pack » (2010) et le « Two Pack » .....	16
4.1.1 Le PSC renforcé : prévention et correction des déficits publics excessifs .....	16
4.1.2 Détection, prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques .....	16
4.2 Le Pacte Euro Plus .....	17
4.2.1 Favoriser la compétitivité .....	18
4.2.2 Favoriser l'emploi .....	18
4.2.3 Mieux contribuer à la viabilité des finances publiques .....	18
4.3 Le Pacte Fiscal (TSCG) .....	19
4.4 Mesures d'assistances : OMT, MES et Union Bancaire .....	20
4.5 Le processus de pilotage « Semestre européen » .....	21
4.6 Critiques et malfaçons.....	23
4.6.1 Un système inefficace.....	23
4.6.2 Un système pesant sur le social – et donc aussi sur la croissance et la dette.....	23
4.6.3 Un déficit démocratique .....	23
4.7 Développements en cours .....	24
5. La place des politiques sociales dans le processus de gouvernance : EU2020.....	26
5.1 Origines de la « coordination douce » .....	26
5.2 Présentation .....	27
5.3 Evaluation à mi-parcours.....	28
Les performances de l'Union européenne, évaluées à l'aune de ces indicateurs, sont décevantes. .	28
5.4 Des recommandations contradictoires .....	30
6. Conclusion : plus d' « Europe » ? .....	31
7. Références .....	32

7.1	Documents officiels.....	32
7.2	Études, analyses et commentaires .....	33
7.3	Articles de presse .....	34

## Abréviations utilisées

**BCE** : Banque Centrale Européenne

**GOPE** : Grande orientations de politiques économiques

**FMI** : Fonds Monétaire International

**PSC** : Pacte de Stabilité et de Croissance

**TFUE** : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**UEM** : Union économique et monétaire

**TSCG** : Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire

## Glossaire

**En ce qui concerne les institutions de l'Union européenne et le fonctionnement de celles-ci, le lecteur pourra se référer à notre texte « L'Union européenne, présentation générale ».**

**Balance des paiements** : « Compte retraçant l'ensemble des opérations impliquant des paiements en provenance ou à destination de l'étranger. »<sup>1</sup>

**Contraction (>< expansion)** : « Phase de la 'fluctuation économique' caractérisée par la prédominance des mouvements de baisse des prix, des profits, des dépenses d'investissement, de la production, de l'emploi, du revenu et de la consommation »<sup>2</sup>.

**Coût salarial unitaire** : coût horaire de la main d'œuvre rapporté à la productivité horaire du travail : «Les coûts salariaux unitaires correspondent aux coûts salariaux par unité de valeur ajoutée produite. »<sup>3</sup> Il s'agit donc d'une unité de mesure du coût du travail tenant compte de la productivité.

**Déficit** : « Situation d'un compte dans lequel, au cours d'une période donnée (généralement l'année), les charges l'emportent sur les produits, ou les sorties sur les entrées. Dans le cas d'une entreprise, on utilise plutôt le terme perte. Le terme déficit s'emploie principalement dans deux cas: s'agissant des comptes publics (déficit du budget de l'État, des comptes de la protection sociale, etc., à ne pas confondre avec la dette publique) et s'agissant de la balance extérieure (balance commerciale, balance des transactions courantes) »<sup>4</sup>. On parle de « **déficit structurel** » pour définir la part du déficit budgétaire d'un État qui n'est pas le fruit de la conjoncture, c'est-à-dire de la (mauvaise) situation économique. La validité de cette dernière notion et de son mode de calcul sont contestés<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def126.html](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def126.html)

<sup>2</sup> <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/contraction>

<sup>3</sup> <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/cout-salariaux-unitaires.htm>

<sup>4</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def485.html](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def485.html)

<sup>5</sup> <http://www.slate.fr/story/62817/deficit-structurel-dette>

**Déflation :** « La déflation est le gain du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par une diminution générale et durable des prix ; c'est une inflation négative »<sup>6</sup>.

**Dévaluation (>< Réévaluation) :** « Modification à la baisse de la parité (ou taux de change officiel) d'une monnaie par rapport aux autres. La dévaluation d'une monnaie ne peut se produire que dans un régime de changes fixes, puisque, dans un régime de changes flottants, il n'existe pas de parité, et que le taux de change monte ou baisse au gré des fluctuations du marché. La dévaluation est généralement une mesure imposée par la perte de compétitivité des produits nationaux sur les marchés étrangers, perte due au premier chef à l'inflation intérieure, qui tire les prix nationaux vers le haut. La dévaluation permet d'effacer cette hausse sur les marchés étrangers. Lorsqu'un pays dévalue, il peut être tentant de forcer la dose: de dévaluer par exemple de 15% là où 10% auraient suffi pour effacer le différentiel de coût. On qualifie parfois de compétitive ce type de dévaluation, dont la finalité est de gonfler les exportations en abaissant artificiellement leur prix à l'étranger, ce qui revient, au fond, à stimuler la croissance de l'activité intérieure sur le dos des partenaires commerciaux étrangers. On est donc là dans un cadre non coopératif, puisqu'il s'agit d'exporter son chômage. »<sup>7</sup>

La Dévaluation s'oppose à la **Réévaluation** : « Désigne, dans un système monétaire international avec étalon, l'opération consistant à augmenter le taux de change officiel de la monnaie contre les autres monnaies participant au système. (...) il arrive que l'on parle (improprement) de réévaluation dans un système de changes flottants lorsqu'un État pousse volontairement sa monnaie à la hausse (et de dévaluation dans le cas contraire), ce qui suppose que cet État contrôle le taux de change de sa monnaie et qu'il n'y existe qu'un marché des changes limité qu'il contrôle largement (cas de la Chine, par exemple). »<sup>8</sup>

**Dévaluation interne :** « baisse des salaires jusqu'à ce qu'ils atteignent un niveau qui permette de restaurer la compétitivité nationale »<sup>9</sup>. Il s'agit de la solution d'ajustement adoptée par un État en l'absence de possibilité de procéder à une dévaluation classique de la monnaie (comme dans le cas des pays de la Zone euro), pour restaurer sa compétitivité (c'est-à-dire pour diminuer les coûts de ses productions).

**Gouvernance :** « Anglicisme désignant la capacité d'un organisme complexe ou informel à être piloté de façon volontariste. La 'bonne gouvernance' désigne évidemment un pilotage conforme à l'intérêt général. Exemple: la gouvernance mondiale (le terme «gouvernement» ne conviendrait pas, puisqu'il n'existe pas de structure étatique ou formelle destinée à prendre les décisions mondiales) désigne la capacité de l'ensemble des pays de la planète (et, bien sûr, des plus importants d'entre eux au premier chef, mais pas uniquement) à prendre des décisions lorsque le besoin s'en fait sentir... et à les appliquer. »<sup>10</sup>

**Inflation :** « L'inflation est la perte du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par une augmentation générale et durable des prix. Elle doit être distinguée de l'augmentation du coût de la vie »<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/deflation.htm>

<sup>7</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def533.html#modif\\_def](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def533.html#modif_def)

<sup>8</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def1264.html](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def1264.html)

<sup>9</sup> <http://www.express.be/business/fr/economy/crise-de-la-zone-euro-certains-pays-de-la-peripherie-ont-amlior-leur-comptitivit-depuis-2008/174091.htm>

<sup>10</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def782.html](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def782.html)

<sup>11</sup> <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/inflation.htm>

**Macroéconomie :** « Approche de la réalité économique qui privilégie l'ensemble des acteurs considérés comme un tout »<sup>12</sup>.

**Récession :** « Ralentissement important du rythme de croissance de l'activité économique dans un pays ou une branche. Techniquement, il y a récession lorsque, durant deux trimestres successifs, l'activité économique – mesurée par l'évolution du PIB – recule. Toutefois, dans le langage courant, la récession désigne plutôt une période de ralentissement qu'une période de diminution de l'activité. Lorsque cette dernière diminue de façon prolongée, il est d'usage de parler de 'dépression' »<sup>13</sup>.

**Politique de la demande/politique de l'offre :** « la politique de la Demande distribue des richesses en s'endettant en espérant que la consommation générée permettra d'enclencher un cercle vertueux de création de richesses; alors qu'inversement la politique de l'Offre préconise qu'il est nécessaire de produire des richesses dans un premier temps avant d'envisager de distribuer, sous-entendant ainsi que les entreprises sont à la source de la création de richesses. » La politique de l'offre préconise donc un allègement des charges sur les entreprises, et vise plus généralement à « libérer » la production des contraintes imposées par l'État-providence.<sup>14</sup>

**Politique économique :** c'est, au sens large, la politique d'action des autorités publiques sur l'économie. Elle reprend la politique monétaire et la politique fiscale, ainsi que les mesures de soutien à différents secteurs comme par exemple l'industrie, les mesures de réglementations de certains marchés, les règles de concurrence, les quotas d'importations, etc.

**Politique fiscale ou budgétaire :** concerne les mesures qui touchent au budget de l'État, c'est-à-dire ses recettes et ses dépenses. Relèvent de la politique fiscale les impôts : leur création, augmentation, diminution.

**Politique monétaire :** « La définition première de la politique monétaire est 'l'ensemble des moyens mis en œuvre par un État ou une autorité monétaire pour agir sur l'activité économique par la régulation de sa monnaie'. Dans les pays de l'Euro-système, l'adoption de l'euro a conduit à mettre en place une politique monétaire commune qui se caractérise par, notamment :

- un objectif principal : le maintien de la stabilité des prix,
- une autorité monétaire unique : la Banque Centrale Européenne,
- une politique de taux d'intérêt,
- un refinancement des banques par les banques centrales »<sup>15</sup>.

**Taux d'intérêt directeur :** l'instrument principal de politique monétaire dont dispose la Banque Centrale Européenne pour influencer sur l'inflation dans la zone euro, et donc réaliser ses objectifs en termes de stabilité des prix. « Les taux directeurs sont les taux d'intérêt fixés par une Banque centrale (d'un pays ou d'une union monétaire), taux auxquels cette banque centrale accorde des crédits à court terme aux banques commerciales »<sup>16</sup>. La manipulation du taux directeur à la hausse ou à la baisse influe donc directement sur les taux d'intérêt demandés par les banques privées aux acteurs économiques en échange de crédit.

<sup>12</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def929.html](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def929.html)

<sup>13</sup> [http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire\\_fr\\_52\\_def1254.html](http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52_def1254.html)

<sup>14</sup> <http://www.leconomiste.eu/decryptage-economie/213-comprendre-la-politique-economique-dite-de-l-offre.html>

<sup>15</sup> <https://www.banque-france.fr/politique-monetaire/presentation-de-la-politique-monetaire/definition-de-la-politique-monetaire.html>

<sup>16</sup> <http://economie.trader-finance.fr/taux+directeur/>

**Transferts financiers** : dans le cadre de ce texte, il s'agit de versements financiers sans contrepartie (à la différence de prêts qui, eux, doivent être remboursés).

# 1. Introduction

Cette étude vise à présenter, clarifier et analyser le cadre européen de politique économique. Cela nous est apparu indispensable et important car c'est souvent au sein de celui-ci que viennent s'inscrire les autres actions des autorités publiques européennes ou nationales. Ainsi, le paradigme de politique économique promu (et de plus en plus imposé) par l'Union économique et monétaire permet de mieux saisir la logique à l'œuvre derrière des politiques du marché du travail, politiques qui à leur tour se saisissent des dispositifs de formation, tendent à leur imposer leur logique, voire à les absorber<sup>17</sup>. Il est donc essentiel de comprendre en quoi le système de la Zone euro (à distinguer de l'Union européenne dans son ensemble<sup>18</sup>) tend à peser sur les politiques salariales, sociales et du marché du travail, et de quelle manière.

Pour bien suivre et comprendre la manière dont « la crise » a à la fois révélé les vices de construction de la monnaie commune et en même temps servi de prétexte justifiant toujours plus de règles imposant l'austérité et la réforme de l'État-providence, nous aurons recours à un exposé dynamique et diachronique. Nous commencerons par détailler l'architecture d'origine de la zone euro, pour ensuite narrer et rendre compte, sur un mode à la fois théorique et historique, des problèmes que la monnaie unique a connus durant sa première décennie d'existence (2000 – 2009). Enfin, nous détaillerons les réactions politiques à la crise qui a frappé les économies de la région à la fin de cette première décennie. Nous montrerons qu'elles ont consisté en une série – toujours en cours – de réformes basées sur un diagnostic partial, voire erroné, des causes du problème de l'endettement des États membres de la zone euro.

Ces réformes ont contribué à une métamorphose progressive du régime de gouvernance économique, qui s'est traduite par un pouvoir accru d'institutions non-élues comme la Commission européenne, et la constitutionnalisation d'un paradigme d'inspiration néo-libérale ayant désormais valeur légale. Au lieu de saisir l'opportunité de la crise pour reconnaître les graves malfaçons qui grèvent le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, les dirigeants européens se sont montrés obstinés et déterminés à répondre aux défis historiques auxquels le continent fait face par des politiques de courte-vue et une approche moralisante, continuant à mettre l'accent sur le respect de « règles » qui n'auraient rien pu pour sauver l'UE de la crise. Plus grave : si ces réformes ne manqueront pas de s'avérer économiquement inefficaces et contreproductives, elles sont également nuisibles sur les plans démocratique et social.

La quatrième et dernière partie de l'étude, qui se penche sur la place des politiques sociales dans la gouvernance de l'UE, montrera en effet que malgré les difficultés et la détresse d'un nombre croissant de citoyens, les politiques sociales restent le parent pauvre de la construction européenne. À la différence des objectifs en matière de discipline fiscale et de compétitivité, les ambitions déclarées de l'UE en matière sociale ne reposent sur aucun cadre contraignant et dépendent entièrement de la bonne volonté des États membres. L'échec indéniable des objectifs fixés par l'UE en matière sociale s'explique notamment par cette asymétrie entre règles fiscales et injonctions sociales : les recommandations découlant des unes et des autres étant contradictoires, il est impossible aux États de satisfaire aux demandes contraignantes sur le plan fiscal tout en espérant sérieusement réaliser de

---

<sup>17</sup> Cf. *Journal de l'Alpha*, « L'État social actif. Où conduit l'activation et quels enjeux pour l'alpha ? », Lire et Écrire Communauté française, mai – juin 2013. [www.lire-et-ecrire.be/ja189](http://www.lire-et-ecrire.be/ja189)

<sup>18</sup> L'Union européenne compte 28 pays membres, qui sont notamment unis par un grand « marché unique ». La « zone euro » ne regroupe qu'une partie de ces pays (19), qui partagent quant à eux une même monnaie.

quelconques progrès sur le plan social, ou même maintenir la qualité de leurs prestations au niveau actuel.

Enfin, outre cette dimension critique, un des objectifs de ce texte est de bien permettre au lecteur de saisir la nature de la « gouvernance » européenne, qui consiste non pas en un gouvernement classique mais en un processus annuel de pilotage, le « Semestre européen », durant lequel se déroule un échange entre institutions et États ayant pour but la mise en place des « réformes » envisagées. Ce processus de pilotage rassemble la gouvernance économique et sociale au sein d'un même cycle, tout en maintenant une forte différenciation entre les deux.

## 2. La gouvernance économique d'avant crise

À la création de l'Union Economique et Monétaire (UEM) en 1992, il fut décidé d'une architecture qui en permettrait la gouvernance efficace sans pour autant qu'elle soit chapeautée par un super-État européen disposant d'un large budget. Ces règles furent fixées dans le Traité de Maastricht et sont toujours en vigueur dans le présent traité (TFUE), bien qu'elles aient été développées, élaborées et approfondies suite à la crise financière et économique de 2008. En voici les principaux éléments :

- L'attribution de la responsabilité exclusive de la **politique monétaire** à la Banque Centrale Européenne (BCE). Dotée d'une considérable indépendance, son mandat consiste uniquement à assurer la stabilité des prix<sup>19</sup>, c'est-à-dire à garantir une inflation<sup>20</sup> légèrement inférieure ou égale à 2% par an.
- L'interdiction faite à la BCE de venir en aide, par des transferts financiers, aux États membres faisant face à des difficultés financières (« *no bail out* » *clause*)<sup>21</sup>. Ce principe se retrouve dans les relations entre États, dont les dettes ne sont pas mutualisées<sup>22</sup> : chacun est seul responsable de sa dette, et un État ne peut pas effectuer des transferts financiers vers un autre état sans contrepartie.
- Un système *non contraignant* de « coordination », de pilotage des **politiques économiques** des États membres<sup>23</sup>. Cette coordination prend la forme d'un système de « **surveillance multilatérale** », c'est-à-dire entre États, au sein du Conseil<sup>24</sup> et avec le support de la Commission européenne. Ces acteurs se basent sur un ensemble de « Grandes orientations de politiques économiques » (GOPE) et de « lignes directrices pour l'emploi », à l'aune desquelles les politiques économiques nationales sont évaluées. Les États présentent chaque année leur « programme national de stabilité ». Le cas échéant, le Conseil, sur recommandation de la

---

<sup>19</sup> Art. 127 TFUE.

<sup>20</sup> Voir lexique : « perte du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par une augmentation générale et durable des prix ».

<sup>21</sup> Art. 123 TFUE : « Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres, ci-après dénommées « banques centrales nationale », d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres ; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banque centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite ». C'est bien ce principe de responsabilisation qui prédomine en matière budgétaire, excluant l'application de l'article 122 qui prévoit lui une aide à un État menacé par des « événements exceptionnels *échappant à son contrôle* ».

<sup>22</sup> Art. 125 TFUE.

<sup>23</sup> Art. 121 TFUE.

<sup>24</sup> Le Conseil de l'UE réunit les ministres (ou secrétaires d'État) des États membres, par domaine : les ministres des finances, les ministres de l'agriculture, les ministres des affaires étrangères, etc.

Commission, « peut adresser les recommandations nécessaires » à un État membre dont les politiques économiques « ne sont pas conformes aux grandes orientations » ou « risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire »<sup>25</sup> (UEM).

- Une Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), adopté en 1997, qui fixe des règles de conduite budgétaire aux États membres de la zone et régit donc la **politique fiscale (budgétaire)**. À cet effet, le PSC fixe des seuils que les États doivent respecter en matière de déficits (max. 3% du PIB) et d'endettement (max. 60% du PIB). Le respect de ces règles est intégré dans le cadre de la surveillance multilatérale, chaque État soumettant chaque année un **programme de stabilité** détaillant sa politique (volet préventif). C'est la Commission européenne qui est chargée de surveiller les performances des États membres en matière de respect de la discipline budgétaire. Lorsqu'un État membre ne satisfait pas aux critères fixés, la Commission peut lui adresser des recommandations, et par la suite lancer une **procédure en « déficit excessif »** pouvant aller jusqu'à l'imposition de sanctions financières (volet correctif). À l'origine, la Commission devait disposer de l'approbation du Conseil à la majorité qualifiée<sup>26</sup> pour lancer une telle procédure – ce qui mènera à la suspension *de facto* du PSC en 2003 (*cf. infra*).

La création de la zone euro aboutit donc à une **architecture inédite** : en vue de s'arrimer à l'euro, des États souverains acceptent de **déléguer** leurs compétences en matière de politique monétaire à une institution supranationale indépendante, la BCE, et lui fixent un mandat strict et circonscrit : veiller exclusivement à la stabilité monétaire (avec interdiction de venir aide aux États). À titre de comparaison, la Banque Centrale des États-Unis d'Amérique, la « Fed », a un « double mandat » : stabilité des prix *et* plein emploi.

La répartition des compétences en matière de politique économique et monétaire est désormais **asymétrique** : les États ont abandonné l'instrument monétaire mais conservent leur souveraineté en matière de politique fiscale (le budget), économique et sociale (marché du travail, relations industrielles, postes de dépense publique, régimes de retraite, de sécurité sociale et soins de santé, etc.). Parmi ces politiques « coordonnées » par le Conseil, on constate cependant une **différence de statut**, puisque le non-respect des règles et des recommandations en matière de politique fiscale peut entraîner des sanctions financières, alors que le non suivi des orientations de politique économique n'aboutit qu'à des injonctions non contraignantes.

L'architecture initiale de la zone euro témoigne donc d'une préoccupation quasi-exclusive pour la **discipline budgétaire** et la stabilité des prix, au détriment :

- De la surveillance des déséquilibres macroéconomiques susceptibles d'apparaître dans une union monétaire comprenant des économies si différentes. En effet, privés de leur capacité de dévaluer leur monnaie, les pays les moins compétitifs ne peuvent que difficilement rectifier leur désavantage par rapport aux pays les plus compétitifs, ce qui mène à une situation où les déséquilibres s'accroissent.
- D'un travail de convergence de ces économies consistant en une harmonisation « par le haut » des niveaux de taxation sur les entreprises, des salaires, des conditions de travail, et de coordination des politiques d'investissement. En effet, il n'existe pas de programme ambitieux pour rapprocher les pays les uns des autres sur ces points en évitant une « course vers le bas »<sup>27</sup> due à la compétition accrue.

---

<sup>25</sup> Art. 212 §4 TFUE.

<sup>26</sup> C'est-à-dire, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014, au moins à **55% des États** membres du Conseil (soit au moins 16 États dans une UE à 28) et représentant au moins **65% de la population** européenne.

<sup>27</sup>

L'unique source d'harmonisation devait donc provenir d'une flexibilisation et d'une libéralisation des économies des États membres leur permettant de préserver leur compétitivité en l'absence de coopération, menant ainsi à une compétition fiscale et sociale entre États. La convergence devait donc (théoriquement) s'opérer de manière automatique, à travers le marché (Degryse, 2012 : 12).

Enfin, force est de constater une absence de préoccupation pour la réglementation du secteur financier, ainsi qu'un manque total de mécanisme prévu pour renflouer les institutions bancaires – tâche qui fut laissée entièrement à la charge des États.

### 3. L'euro et ses problèmes

Suite au lancement de la monnaie unique, des problèmes se firent rapidement sentir, d'abord au « Nord » de la zone, ensuite dans la « périphérie » avec la crise économique et financière de 2008. La narration de cette décennie est précédée d'un bref exposé théorique pour tenter d'en comprendre les mécanismes.

#### 3.1 La théorie de la zone monétaire optimale (Krugman, 2012) et l'absence de prêteur en dernier ressort (De Grauwe, 2013)

La théorie de la zone monétaire optimale de Mundell (1961) met en avant le fait qu'une **perte de flexibilité** découle de l'établissement d'une union monétaire : d'une part, une seule et unique politique monétaire s'applique dans toute l'union ; d'autre part, les États – désormais « régions » de l'union – perdent un important mécanisme d'**ajustement** de leur économie, en déléguant la possibilité de diminuer les prix et les salaires grâce à une dépréciation de leur monnaie plutôt qu'au moyen d'une dévaluation interne sur les salaires et les allocations sociales (d'autant plus inadaptée dans un contexte de crise majeure et de chômage élevé).

Or, il est nécessaire de procéder à des ajustements lors de « **chocs asymétriques** », c'est-à-dire de cycles d'expansion-contraction (inhérents aux économies capitalistes) divergents à travers l'union. Une région ayant connu un *boom* puis une contraction se voit dans l'obligation de « s'ajuster », c'est-à-dire de diminuer ses prix et salaires, qui ont augmenté pendant la période d'expansion et sont désormais inadaptés.

Pour la théorie de la zone monétaire optimale, deux mécanismes peuvent compenser la perte de l'outil monétaire. Premièrement, une **grande mobilité** interrégionale des travailleurs, permettant de résorber le taux de chômage dans une région en contraction par la diminution du nombre de personnes à pourvoir en travail. Deuxièmement, l'ajustement peut se faire grâce à des **transferts financiers** des régions en expansion (à travers un budget « fédéral ») vers les régions en contraction<sup>28</sup>. Ces deux types de mécanismes sont à l'œuvre dans les États-nations, mais sont absents au niveau de la zone euro : les Européens sont peu mobiles, notamment à cause de marchés du travail peu intégrés (fonctionnant avec des règles différentes) et de la barrière de la langue. De plus, nous l'avons vu, l'Union monétaire a été fondée sans union budgétaire, sur base du principe de la responsabilité individuelle de chaque État pour sa situation fiscale (cf. *supra*).

Enfin, si les États-régions en difficulté ne peuvent pas espérer bénéficier de la confiance accordée par les investisseurs à une entité « fédérale », ils se voient également privés du soutien de la Banque

---

<sup>28</sup> Ne fut-ce que grâce à des effets de redistribution automatiques de politiques « fédérales » comme l'assurance-chômage.

Centrale, non autorisée (jusqu'il y a peu, cf. *infra*) à leur venir en aide. Cependant, le recours à sa banque centrale est traditionnellement un ressort important pour un État, qui peut dès lors garantir qu'il se trouvera toujours de l'argent pour rembourser les dettes qu'il a contractées dans sa monnaie nationale.

Si les architectes de la zone euro n'ont pas tenu compte des dangers – pourtant prévisibles – posés par une architecture présentant ce type de problèmes, c'est qu'ils ont considéré que (1) il était possible de faire peser le poids des ajustements sur les salaires et sur des marchés du travail *flexibles*, capables, grâce à des **réformes structurelles** (Grandes orientations de politique économique, Lignes directrices pour l'emploi), d'absorber les chocs, et que (2) la surveillance et la mise en œuvre d'une **discipline fiscale** stricte (par le « Pacte de stabilité et de croissance ») suffirait à éviter les problèmes de liquidités requérant l'intervention de la banque centrale. **Ce sont donc les politiques salariales et sociales qui devaient faire les frais de l'intégration monétaire, étant désormais les seules variables d'ajustement disponibles** (Degryse, 2012 : 7).

## 3.2 La première décennie de l'euro dans les faits

### 3.2.1 La problématique de la dette publique : contexte (Streeck, 2014)

Les démocraties occidentales n'ont pas attendu la crise de 2008 pour voir leur niveau d'endettement augmenter. Celui-ci a crû de manière exponentielle depuis les années 1970 (Streeck, 2014). Ce phénomène de l'endettement croissant est souvent présenté par les économistes « orthodoxes » comme le produit des largesses de politiciens soumis à la pression démocratique. Ceux-ci octroieraient de plus en plus d'avantages à leurs électeurs, sans rapport avec les capacités réelles des budgets étatiques. On justifie alors les mesures d'austérité et de restriction budgétaire continues en expliquant que nos pays ont trop longtemps vécu « au-dessus de leurs moyens ».

Au contraire, comme le montre Wolfgang Streeck, « les causes de l'endettement étatique ne sont pas (...) des dépenses trop élevées, mais des recettes trop basses, dues au fait que l'économie et la société, organisées selon le principe de l'individualisme possessif privé, posent des limites à leur imposition propre, tout en exigeant, dans le même temps, toujours plus de l'État » (Streeck, 2014 : 99). Streeck montre que le niveau d'imposition cessa d'augmenter proportionnellement à celui des dépenses des États à partir des années 1980, pour stagner et même reculer dans certains pays. Les causes de ce phénomène sont pour lui à chercher dans le fait que (1) avec la fin d'une croissance soutenue et les pertes de revenus qui en découlèrent, les populations, « en particulier les classes moyennes », manifestèrent une opposition grandissante à l'impôt, et que (2) la menace grandissante des délocalisations par les entreprises à partir des années 1980 soumièrent les États « à une concurrence fiscale aggravée, leurs gouvernements étant, dans le monde entier, incités à revenir sur les taux d'imposition les plus élevés des entreprises. » (Streeck, 2014 : 101). Enfin, (3) le monde occidental connu une forme d'« endoctrinement public » propageant « l'idéologie néolibérale, selon laquelle des « incitations au rendement » améliorées étaient nécessaires afin de ranimer la croissance économique – au bas de l'échelle des revenus à travers un abaissement des salaires et des prestations sociales, et tout en haut de cette échelle, au contraire, à travers une augmentation des rémunérations qui ne devaient en outre être soumises qu'à des taux d'imposition inférieurs » (Streeck, 2014 : 96, 101 – 104).

Ces évolutions modifièrent en profondeur les sources de financement des États. D'« États fiscaux » se finançant principalement par l'impôt, ils devinrent de plus en plus des « États débiteurs », qui financent une partie toujours croissante de leurs besoins par des emprunts, au remboursement desquels les États doivent consacrer une part toujours plus importante de leurs recettes, au détriment de leurs autres prestations (aides sociales, services publics, infrastructures, etc.). Ce nouveau mode

de financement des États crée une nouvelle donne politique. En effet, les gouvernements sont désormais tiraillés entre deux types d'exigences opposées, à savoir d'une part celles de leurs citoyens, s'exprimant par le vote et demandant de prestations publiques de qualité, et d'autre part celles du secteur financier, exigeant de plus en plus de restrictions budgétaires pour garantir son remboursement. Les leviers de pression du secteur de la finance sur les gouvernants sont aussi, voire plus significatifs que le vote des citoyens, puisqu'il signifie son approbation ou sa désapprobation des politiques publiques d'un État par l'intermédiaire de « la confiance » qu'il lui accorde en tant qu'emprunteur, confiance qui s'incarne très concrètement dans les taux d'intérêt (et les fameuses « notes » des agences de notation) dont les pays doivent s'acquitter afin de se financer.

Il est important, pour bien saisir le sens les enjeux posés par l'évolution de la zone euro, de replacer celle-ci dans ce contexte de mutation générale de l'État et du rapport de force entre les citoyens-électeurs et la société civile d'une part, et le monde du capital d'autre part.

### 3.2.2 Euro, acte I : Le « Nord » enfreint ses propres règles

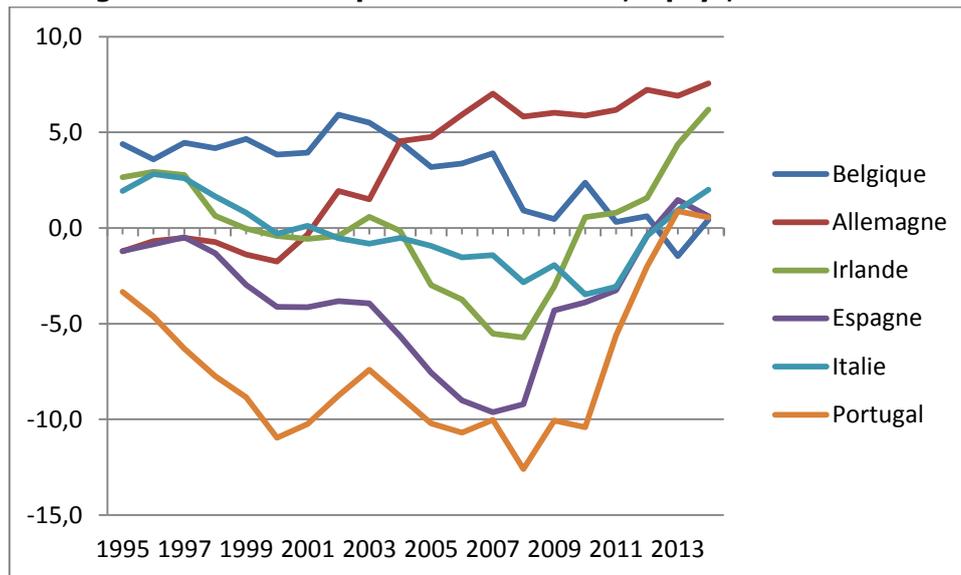
Peu après la mise sur pied de la monnaie unique, malgré les efforts de convergence exigés des États membres avant leur entrée dans l'euro, sur base des critères de Maastricht, leurs dynamiques économiques respectives sont restées largement **divergentes**, l'appartenance à une zone monétaire commune n'ayant pas abouti à une convergence automatique. Cependant, alors que différentes parties de la zone euro connaissaient des situations différentes au sein du cycle économique d'expansion et de contraction, la politique monétaire est quant à elle devenue unitaire. La BCE appliquait désormais **un seul et unique taux d'intérêt directeur** à toute la zone. Cette politique monétaire unique a contribué à exacerber les divergences : en effet, le taux unique s'est avéré être trop élevé pour les pays connaissant des contractions, et trop bas pour des pays dont les économies étaient en expansion. Durant la première décennie d'existence de l'euro (2000 – 2008), cette dynamique de divergence s'est poursuivie, avec l'apparition de deux grandes zones : le « Nord », se contractant, le « Sud » (ou « la périphérie », avec l'Irlande) connaissant un *boom* accompagné d'une plus grande inflation et d'une augmentation des coûts salariaux unitaires (De Grauwe, 2013 : 6). Ces deux zones étaient caractérisées par des « modèles économiques substantiellement différents et donc des politiques et performance macroéconomiques également divergentes » (Sapir & Wolff, 2015 : 2).

Les dispositions mises en place à la création de l'euro, à savoir des règles garantissant l'équilibre budgétaire (PSC) et des injonctions à opérer des réformes structurelles flexibilisant les marchés du travail et les salaires n'ont pas permis, comme cela était attendu, de compenser ces **déséquilibres** grandissants (Krugman, 2012).

Les règles budgétaires établies par le **PSC** ne tardèrent pas à être **battues en brèche** suite à ces développements macroéconomiques, et ce dans les pays du « Nord », singulièrement en Allemagne. Les taux d'intérêt fixés par la BCE étant trop élevés pour les besoins de l'économie allemande, qui connaissait une inflation plus faible que la moyenne de la zone, la croissance fut plus basse en Allemagne qu'ailleurs dans la zone euro, ce qui conduisit à une augmentation du chômage et des dépenses sociales. Désormais dépourvue des outils de politique monétaire, l'Allemagne a vu son déficit passer au-dessus de la barre des 3% fixée par le PSC (en dépit des tentatives de la Commission pour faire respecter le PSC, les autres États membres refusèrent de sanctionner le pays, de peur de se voir eux-mêmes sanctionner ultérieurement). Le gouvernement Schröder se lança donc dans une **politique de l'offre** consistant en une grande dérégulation du marché du travail ainsi qu'en une diminution de la protection sociale, agissant sur les seuls instruments macroéconomiques restés entre ses mains. Ces réformes se firent alors que les syndicats allemands faisaient preuve d'une grande retenue sur le plan salarial ; elles menèrent donc à partir de 2005 à une expansion de l'économie allemande, qui aborda la crise de 2007 en position de force.

Cet épisode allemand permet de tirer plusieurs conclusions provisoires : la délégation des instruments de politique monétaire, non compensée par une politique fiscale et couplée à l'inattention portée au déséquilibres macroéconomiques (1) a mené à l'obsolescence automatique des règles de discipline budgétaire, (2) a fait porter le poids de l'ajustement au système de protection sociale national et (3) a contribué à la mise en place d'une **stratégie non-coopérative** entre les pays, l'ajustement social au Nord ne pouvant aboutir qu'à des déficits commerciaux dans la périphérie, comme le montre la figure 1 ci-dessous (Scharpf, 2011 : 12-15).

**Fig. 1 : Balance des opérations courantes, 6 pays, en % du PIB**



D'après Scharpf, 2011. Source : OCDE

### 3.2.3 Euro, acte II : La crise de la dette dans la « Périphérie »

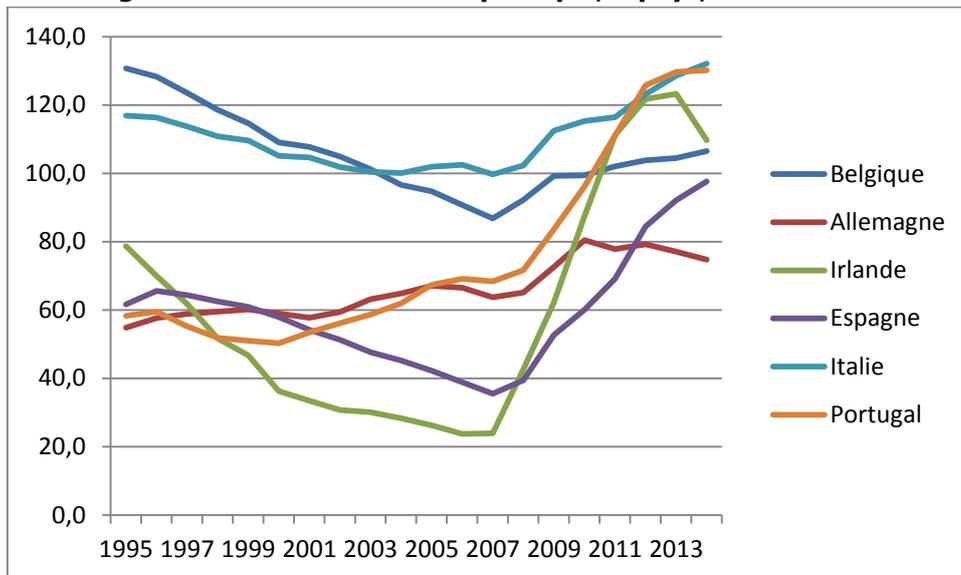
La dynamique menant à ces déficits dans les pays de la périphérie était cependant déjà bien engagée pendant la première décennie. En effet, alors que les taux d'intérêt de la BCE nuisaient à la croissance et poussaient à l'ajustement au « Nord », l'accession à l'euro a de beaucoup diminué le prix du crédit dans les pays du « Sud ». Cette chute, combinée à l'augmentation des coûts salariaux unitaires due à l'expansion économique, a conduit à la création de larges **déficits de la balance commerciale** de ces pays, sans qu'ils aient les moyens – par une hausse des taux d'intérêt – de ralentir la chauffe de leur économie et d'éviter des bulles dues au crédit bon marché (surtout dans les cas de l'Espagne et l'Irlande) (Scharpf, 2011 : 16).

Cette dynamique divergente et non soutenable se poursuit grâce aux flux de capitaux qui irriguent, à partir du Nord en surplus, la périphérie en déficit. Elle mène à des **déséquilibres sans précédent** dans la zone, auxquels celle-ci n'était pas préparée : ses règles se préoccupaient exclusivement de stabilité monétaire et de discipline budgétaire, et aucune attention n'avait été portée à des facteurs comme le niveau d'endettement privé (Sapir & Wolff, 2015 : 2-3).

Suite à la dépression de 2007-8, les flux venus du Nord stoppèrent et l'accumulation de dette privée dans les pays de la périphérie se révéla insoutenable. Les pays de la périphérie se trouvent donc face à une montagne de dette extérieure privée combinée à une divergence marquée des prix avec leurs voisins du Nord (divergence découlant de l'inflation des prix et des salaires pendant les années d'expansion). Face à cette dynamique, même une version renforcée et en vigueur du Pacte de

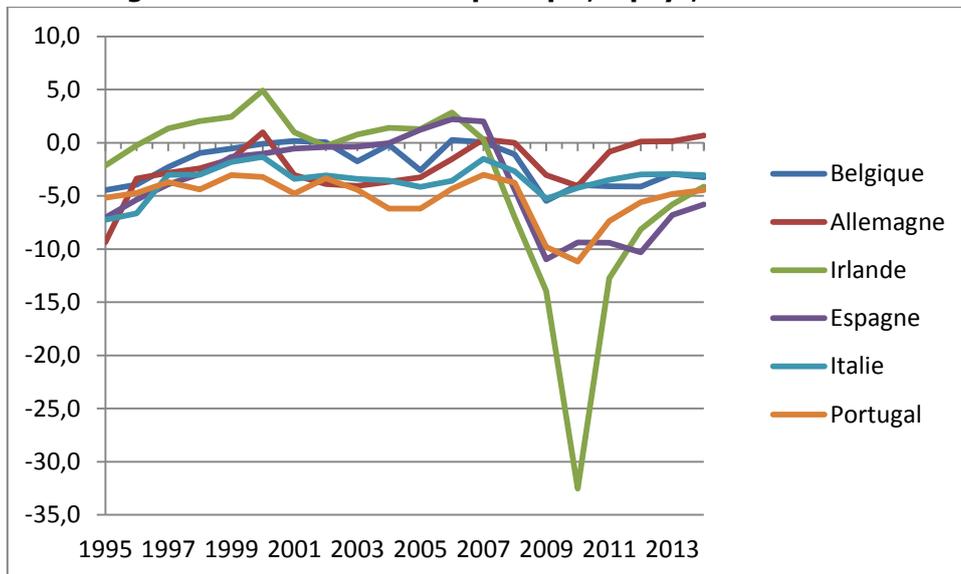
Stabilité – suspendu depuis 2003 suite aux difficultés de l’Allemagne – n’aurait rien pu dans les pays de la périphérie, où les déséquilibres étaient **largement causés par la dette privée**<sup>29</sup> (Scharpf, 2011 : 18). De même, la hausse de l’endettement de pays comme la Belgique est due à la récession, qui a entraîné une diminution des recettes et une augmentation des dépenses, couplée aux dépenses consenties pour renflouer des institutions financières en détresse. Les figures 2 et 3 illustrent ce fait que la vertu fiscale d’avant crise, à la fois du point de vue de l’endettement global et des déficits, n’a rien pu face aux dépenses et pertes de recettes forcées à partir de 2008, particulièrement dans le cas de l’Espagne et de l’Irlande, ainsi que de la Belgique.

**Fig. 2 : Évolution de la dette publique, 6 pays, en % du PIB**



D’après Scharpf, 2011. Source : Ameco Database

**Fig. 3 : Évolution du déficit public, 6 pays, en % du PIB**



D’après Scharpf, 2011. Source : Ameco Database.

<sup>29</sup> Les comptes publics en Espagne et en Irlande étaient même en surplus, contribuant par-là à diminuer les déséquilibres de la balance extérieure causés par l’endettement contracté par le secteur privé.

La « crise de l'euro » n'a donc pas été causée par un comportement fiscal irresponsable, mais par des déséquilibres macroéconomiques croissants dus en grande partie à l'intégration monétaire et à l'absence de mécanisme permettant de surveiller et de compenser ces déséquilibres. Il convient donc d'insister sur le fait que « la cause des problèmes d'endettement dans la zone euro provient de l'accumulation de dette non soutenable du secteur privé dans de nombreux pays de la zone euro » : les dettes des ménages et des banques ont connu une augmentation rapide avant la crise, alors que le seul secteur qui ne connut pas d'accroissement de son niveau d'endettement fut le secteur public. À l'exception du Portugal et de l'Allemagne, les ratios d'endettement de tous les autres pays de la zone ont décliné avant la crise de 2008 (Fig. 2) (De Grauwe, 2013 : 11–14). Un autre facteur crucial de l'augmentation de la dette publique après la crise financière est bien sûr la perte de croissance qui en découlé, malgré les dépenses consenties par les États pour renflouer le secteur financier (Streeck, 2014 : 83). La « vertu » fiscale d'avant crise ne permettait donc en aucun cas de prédire, et *a fortiori* de prévenir, les problèmes d'endettement qui allaient survenir par la suite.

L'« explication » selon laquelle les problèmes d'endettement seraient dus à la prodigalité des pays de la périphérie a entraîné une réponse politique aux effets dévastateurs, à savoir l'application de l'austérité budgétaire alors même que le secteur privé se contractait suite à ses efforts pour réduire son endettement. L'austérité fut imposée en échange de programmes « d'assistance » et fit peser tout le poids de l'ajustement sur la population des pays en crise. Pire, la réponse à cette crise au niveau de l'architecture globale de la zone euro fut le renforcement des dispositifs visant **la discipline fiscale et les réformes structurelles** : « si la crise a eu lieu, explique-t-on, ce n'est pas parce que la zone euro a choisi les mauvaises règles, mais parce qu'elle les a mal, voire pas du tout, mises en œuvre ». Si cette logique a prévalu, c'est moins en raison de sa plausibilité que pour des raisons d'ordre idéologiques et politiques : l'austérité, même pour les pays qui n'en avaient pas besoin, fut le **prix demandé par Berlin** au plus fort de la crise en échange d'entorses à ses principes d'orthodoxie économique et budgétaire, à savoir le sauvetage de la Grèce, la création de l'EFSS<sup>30</sup> et l'intervention de la BCE sur les marchés secondaires<sup>31</sup> (Degryse, 2012 : 27). Un autre facteur ayant contribué à l'adoption de mesures d'austérité à travers l'UEM a été la crainte des États endettés, en l'absence de prêteur en dernier ressort, de **perdre la confiance de marchés financiers** et donc de faire face à des problèmes de liquidités nécessitant le recours à l'« aide » européenne<sup>32</sup> (Hodson, 2014 : 194).

C'est dans le cadre de cette logique explicative erronée et de ces rapports de force déséquilibrés entre États, ainsi qu'entre États et marchés financiers, que la zone euro amorça un processus de réformes censé corriger ses défauts.

---

<sup>30</sup> *European Financial Stability Fund* ; ce fond fut créé pour assister les pays faisant face à des problèmes de liquidité. L'UE s'est entretemps dotée d'un mécanisme analogue permanent : l'ESM (Mécanisme de Stabilité Européen).

<sup>31</sup> Cela signifie que la BCE procède à l'achat de dette souveraine d'États membres de la zone euro, faisant ainsi augmenter leur prix et donc diminuer les taux d'intérêts qu'ils devront acquitter.

<sup>32</sup> Ce fut le cas y compris pour la Belgique, à l'époque en pleine crise politique : [http://www.rtf.be/info/economie/detail\\_fitch-degrade-la-perspective-de-la-belgique-et-alors?id=6156983](http://www.rtf.be/info/economie/detail_fitch-degrade-la-perspective-de-la-belgique-et-alors?id=6156983)

## 4. Les réformes de l'architecture de la zone

La zone euro s'est donc lancée dans une cascade de réformes visant à « renforcer » la discipline et à garantir le respect de ses « règles ». Nous détaillons ici les étapes principales de ce processus de réponse à ce que les dirigeants européens ont perçu comme les faiblesses dévoilées par la crise, processus qui est toujours en cours aujourd'hui.

### 4.1 Le « Six Pack » (2010) et le « Two Pack »

Le Six-pack est la première et la plus substantielle réponse de l'UE à la crise de la dette. Il consiste en 6 actes législatifs (cinq règlements et une directive) visant une réhabilitation et un **renforcement des règles budgétaires du Pacte de stabilité (sur la dette et le déficit)**, d'une part, et l'introduction d'une politique de **contrôle des déséquilibres** macroéconomiques, d'autre part. Il a été renforcé peu de temps après son adoption par le Two-Pack, qui vise notamment à améliorer encore le processus de **surveillance budgétaire** multilatérale.

#### 4.1.1 Le PSC renforcé : prévention et correction des déficits publics excessifs

La **dimension préventive** de la surveillance budgétaire se voit **renforcée** par de nouvelles règles concernant les modalités de présentation de leurs politiques budgétaires par les États à la Commission dans leurs programmes nationaux de stabilité, c'est-à-dire les plans que les pays soumettent à la Commission pour approbation et dans lesquels ils détaillent les mesures économiques qu'ils comptent prendre pour respecter les règles budgétaires de l'UE (cf. *infra*, le Semestre Européen).

Une autre innovation importante concerne les modalités d'adoption de sanctions envers les États indisciplinés. Les sanctions peuvent prendre la forme d'un dépôt portant intérêts auprès de la Commission, susceptible de se transformer en amende. Le changement crucial concerne la règle de vote pour faire adopter ces sanctions par le Conseil. Suite à l'indulgence dont les États membres ont fait preuve envers eux-mêmes en 2003, la proposition de la Commission d'imposer des sanctions à un État en déficit excessif sera considérée comme adoptée à moins que la **majorité qualifiée des États ne s'y oppose** (règle de la « majorité qualifiée renversée »). La Commission sort donc renforcée de cette réforme, sa décision étant difficilement annulable.

En plus des déficits, une plus grande surveillance des **niveaux d'endettement** est également décidée. Un État excessivement endetté peut se voir contraint de réduire sa dette de 5% par an.

Enfin, le Two-Pack prévoit que les États membres fassent parvenir un **plan budgétaire provisoire** à la Commission pour l'année suivante, en même temps qu'ils soumettent leur programme de réforme économique. La Commission peut alors demander la modification des dispositions budgétaires qu'elle considère incompatibles avec les règles budgétaires de la zone euro. Le Two-Pack prévoit également une surveillance renforcée, par la Commission et la Banque Centrale, des États faisant l'objet de problèmes budgétaires.

#### 4.1.2 Détection, prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques

Le Six-Pack contient deux règlements concernant les déséquilibres macroéconomiques : en cela, il constitue une avancée majeure par rapport au système de gouvernance initiale, qui se contentait de surveillance budgétaire. Le règlement « sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques »<sup>33</sup> reconnaît que « la surveillance des politiques économiques des États membres

<sup>33</sup> Règlement (UE) N°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

ne devrait plus se limiter à la surveillance budgétaire, mais devrait inclure un cadre plus détaillé et formel en vue de prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs et d'aider les États membres affectés à établir des plans de mesures correctives avant que les divergences ne s'ancrent », renforçant et complétant ainsi le processus de surveillance multilatérale.

Concrètement, la Commission examine si un pays présente « de façon persistante » des déséquilibres économiques, c'est-à-dire des déficits ou excédents « importants » de sa balance des opérations courantes. Cette surveillance se fait au moyen d'un ensemble d'indicateurs formant un « tableau de bord » permettant la « **détection précoce et le suivi des déséquilibres** ». Les déséquilibres à détecter sont :

- Les déséquilibres internes : endettement public et privé, évolution des marchés financiers et des marchés d'actifs, du flux de crédit dans le secteur privé et du chômage.
- Les déséquilibres externes : évolution de la balance courante et des positions extérieures nettes des États membres, taux de change réels effectifs, parts de marché à l'exportation, évolution des prix et des coûts et compétitivité hors prix.<sup>34</sup>

Dans les cas où les indicateurs de base indiquent la possibilité d'un déséquilibre excessif, la Commission effectue un bilan approfondi de la situation du pays, qui peut déboucher sur l'ouverture d'une **procédure en déséquilibre excessif**, commençant par la recommandation faite à l'État concerné de prendre des mesures correctives. Celui-ci doit dès lors présenter un plan d'action qui doit être approuvé par le Conseil (toujours sur base d'une recommandation de la Commission). Comme pour la procédure en déficit excessif, la procédure en déséquilibre excessif peut déboucher sur des sanctions prenant la forme d'un dépôt portant intérêts transformable en amende. De même, la procédure d'adoption des sanctions est identique : la proposition de sanction par la Commission est réputée adoptée s'il ne se trouve pas une majorité qualifiée du Conseil pour la rejeter.

Il est crucial de noter que, si le texte de la directive laisse ouverte l'éventualité de sanctions contre les pays en déficits (-4%) comme sur les pays en excédent (+6%), il fut décidé par la suite de ne sanctionner que les pays en déficit, ce qui diminue fortement la pertinence de cette procédure pour l'amélioration de la coopération économique entre États membres, les États en excédent ne pouvant être contraints de financer un ajustement effectué ailleurs dans la zone. Le risque est donc que dans les faits, la procédure en déséquilibre soit réduite à l'état d'instrument (supplémentaire) en vue de la libéralisation des économies nationales par des « réformes structurelles », permettant à la Commission d'étendre considérablement le champ potentiel de ses recommandations aux pays en déficit (Scharpf, 2011 : 32 - 34), tout en se contentant d'injonctions inoffensives aux pays possédant une marge de manœuvre suffisante pour mener une politique coopérative. Une politique coopérative pourrait pourtant permettre, par exemple en réévaluant les salaires dans les pays en excédent, de diminuer l'écart de compétitivité qui les sépare des pays en difficulté – et donc de ne pas faire porter tout le poids de l'ajustement sur ces derniers et de favoriser un processus de convergence mutuelle.

## 4.2 Le Pacte Euro Plus

Comme les dispositions relatives aux déséquilibres macroéconomiques, le Pacte pour l'Euro Plus est destiné à compléter la gouvernance de la zone euro par une plus grande attention accordée à la politique économique. Ainsi, pour les dirigeants européens, ce pacte « **renforcera encore le pilier économique** de l'Union économique et monétaire et donnera une force nouvelle à la coordination

---

<sup>34</sup> *Ibid.* Chapitre 2, art. 4, §3.

des politiques économiques, afin d'améliorer la compétitivité et parvenir ainsi à un niveau de convergence plus élevé, ce qui permettra de renforcer notre économie sociale de marché »<sup>35</sup>.

Contrairement aux Six-Pack et au Two-Pack, qui sont composés d'instruments législatifs communautaires (directives et règlements) adoptés dans le cadre de la procédure de codécision, ce pacte **relève du droit international** et tire sa valeur légale de l'engagement des dirigeants de pays signataires (les pays de la zone euro « plus » la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie). Le renforcement de la coordination économique opéré par ce pacte repose sur **4 règles directrices** : renforcement des dispositions de gouvernance existantes ; accent sur les actions dont les compétences incombent aux États membres ; engagements nationaux pris chaque année et faisant l'objet d'un suivi annuel par les Chef d'État ou de gouvernements ; respect de l'intégrité du marché unique.

Les objectifs poursuivis sont, notamment :

#### **4.2.1 Favoriser la compétitivité**

Cet objectif se traduit avant tout par une action sur les salaires, évalués en rapport avec la productivité du travail dans chaque pays (coût salarial unitaire) pour ensuite promouvoir des mesures « visant à assurer que les coûts évoluent en accord avec la productivité », par exemple :

- Réexaminer les dispositifs de fixation des salaires et, le cas échéant, le degré de centralisation du processus de négociation, ainsi que les mécanismes d'indexation<sup>36</sup>.
- Ouvrir les secteurs protégés
- **Consentir des efforts spécifiques pour améliorer les systèmes d'enseignement** et encourager les efforts de Recherche et Développement (R&D)
- Prendre des dispositions pour améliorer l'environnement des entreprises.

#### **4.2.2 Favoriser l'emploi**

Assurer un « bon fonctionnement du marché du travail », notamment grâce aux réformes suivantes :

- **Favoriser la « flexicurité » dans le marché de l'emploi**
- **L'enseignement et la formation tout au long de la vie**
- Rendre le travail plus attractif par des réformes fiscales (réduction des charges, etc.)

#### **4.2.3 Mieux contribuer à la viabilité des finances publiques**

Sous ce chapitre, les **dispositifs sociaux** des États membres sont directement visés comme constituant des obstacles à la discipline budgétaire. Ainsi, la viabilité des retraites, des soins de santé et des prestations sociales sera évaluée en fonction d'un indicateur de viabilité rapportant les niveaux de protection sociale au niveau d'endettement. Les réformes envisagées sont les suivantes :

- Adapter le système de la retraite à la situation démographique nationale, par exemple en adaptant l'âge réel de la retraite à l'espérance de vie ou en accroissant le taux d'activité.
- Limiter les régimes de préretraite et prendre des mesures incitatives appropriées pour l'emploi des travailleurs âgés.

---

<sup>35</sup> Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, §11. Ce document contient en annexe le texte du Pacte pour l'euro plus.

<sup>36</sup> Même si le texte précise qu'il convient de préserver « l'autonomie des partenaires sociaux dans le cadre du processus de négociation collective ». On notera que le gouvernement Michel reprend le même type d'argument pour justifier le saut d'index : « **promotion de l'emploi et résorption du handicap salarial** », cf. *L'Echo*, « Charles Michel fait sauter l'index », 20/02/2015.

Au niveau fiscal, les États signataires s'engagent à transposer les règles budgétaires du PSC dans leur législation nationale, pour garantir la discipline budgétaire « tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs de gouvernements ». Par ailleurs, le traité prévoit d'améliorer la coordination en matière de politique fiscale, afin d'éviter qu'un État n'adopte des politiques dommageables aux autres en matière d'impôt. Enfin, le problème de la fraude et de l'évasion fiscale est mentionné, et il est affirmé qu'« établir une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés pourrait constituer un moyen de garantir la cohérence entre régimes fiscaux nationaux ».

Bien que ce pacte doive être mis en œuvre par une approche intergouvernementale peu contraignante en elle-même, son contenu confirme les implications négatives de l'architecture actuelle de l'UEM pour les travailleurs et les allocataires sociaux : dans le cadre d'une politique de consolidation budgétaire généralisée, la croissance est censée provenir de réformes favorables à la compétitivité telles que celles produites dans ce pacte. De plus, ces orientations arrêtées par les chefs d'État et de gouvernements constituent un référentiel important pour l'élaboration de recommandations plus contraignantes dans le cadre des procédures relevant du droit communautaire.

### 4.3 Le Pacte Fiscal (TSCG)

Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) ou « Pacte fiscal », « Pacte budgétaire européen », est né au Sommet européen du 2 mars 2012. D'inspiration allemande, ce traité devait à l'origine intégrer le droit de l'UE sous la forme d'une « coopération renforcée »<sup>37</sup>. Il prit toutefois la forme d'un traité international suite à l'opposition franche qu'il rencontra de la part du Royaume-Uni, craignant de plus en plus la mise sur pied d'une « Europe à deux vitesses » qui ne laisserait aux pays hors zone euro que peu de contrôle sur les évolutions futures, y compris dans les domaines d'intérêt national connexes au marché unique, comme la régulation des institutions financières. Ce traité a toutefois recours à certaines institutions de l'Union (Commission, Cour Européenne de Justice), et doit faire l'objet d'une révision en 2017 pour évaluer les possibilités de l'intégrer dans le droit de l'UE.

Concrètement, le TSCG est un engagement supplémentaire à la stabilité et à la discipline budgétaire. Certaines analyses estiment d'ailleurs ce pacte « plus souple » que les engagements précédents, en raison du fait (1) qu'il se propose de tenir compte des divergences de situations grâce à un programme de retour à l'équilibre « à moyen terme » et (2) qu'il exclut les « variations conjoncturelles temporaires » et les « mesures ponctuelles et temporaires » du calcul de l'équilibre budgétaire (Giuliani, 2012 : 2). La « limite inférieure du déficit structurel » est fixée par le pacte à 0.5% du PIB<sup>38</sup>.

L'aspect du traité sur lequel se concentrèrent les débats fut l'engagement pris par les États d'introduire cette « **règle d'or** » de limitation du déficit dans leur droit national « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles », et de mettre en place, également au niveau national, un « mécanisme de correction » à mettre en œuvre en cas de déficits (art. 3 §2). La **Cour Européenne de Justice** est compétente pour contraindre les États signataires à transposer la règle d'or en droit national, sous peine de sanctions financières (art. 8). Cette règle s'appliquera donc désormais légalement au niveau national quel que soit le résultat du vote des citoyens lors des élections.

---

<sup>37</sup> Procédé qui permet à un groupe d'États membres qui le souhaitent d'aller plus loin ensemble dans l'intégration sur une question précise, tout en restant dans le cadre légal de l'UE.

<sup>38</sup> À l'exception des pays dont le niveau d'endettement est inférieur à 60% du PIB, dont le déficit structurel peut monter à 1% du PIB.

D'autre part, bien que le pacte budgétaire se présente comme un renforcement du « pilier économique » de l'UEM, le texte contient très peu d'avancées en matière de gouvernance économique effective, si ce n'est la création d'un « sommet de la zone euro » informel qui doit se réunir deux fois par an. Les pays signataires s'engagent également à discuter entre eux *a priori* les grandes réformes économiques qu'ils envisagent.

Souhaité spécialement par l'Allemagne<sup>39</sup>, ce traité, même s'il a plus focalisé les attentions que les autres réformes de la gouvernance économique, constitue probablement l'addition la moins déterminante à celle-ci, en ce qu'il ne crée pas de nouveaux pouvoirs ou compétences réelles dans le cadre de la gouvernance effective de la zone (à l'inverse du Six-Pack), ni ne répond plus avant au problème de la coordination du pilier économique de l'Union monétaire (Gros, 2012).

#### 4.4 Mesures d'assistances : OMT, MES et Union Bancaire

Au fur et à mesure que la crise avançait, plusieurs mesures et mécanismes ont été mis en place pour fournir une assistance aux États en cas de détresse financière. Ainsi, la Banque Centrale Européenne (BCE) a dû progressivement sortir du rôle auquel elle était censée se cantonner et a fourni une assistance croissante aux acteurs de la zone euro. Un tournant dans cette évolution fut la promesse faite en 2012 par le nouvellement nommé directeur de la banque centrale, Mario Draghi, de faire « tout ce qui serait nécessaire » (« *whatever it takes* ») pour sauver l'euro, y compris d'agir pour que baissent les coûts de financement des États en difficulté<sup>40</sup>.

L'interdiction de venir en aide aux États fut donc légèrement aménagée. D'abord à l'aide du *Securities Market Programme (SMP)*, dans le cadre duquel la BCE achetait de la dette publique « sans condition, mais pour un montant limité » et devait en contrepartie « détruire le montant de monnaie équivalent au montant créé » pour cet achat, ce pour ne pas modifier la masse monétaire totale. Le *SMP* fut ensuite remplacé par les *Opération monétaires sur titres (Outright Monetary Transactions ou OMT)*, c'est-à-dire « un rachat de dette publique illimité par la BCE – sous conditions que l'État membre fasse appel au Mécanisme européen de stabilité et en accepte les contreparties » (Monnet & Sternberg, 2015 : 9).

Le *Mécanisme européen de stabilité*, ou MES, a été créé en 2012. Il s'agit d'« un fonds commun dont le but est d'éviter la défaillance d'un État membre de la zone euro et la propagation de la crise aux autres pays. (...) Le MES peut emprunter sur les marchés financiers pour prêter aux États en difficultés ; en contrepartie, les États bénéficiaires doivent s'engager à prendre des mesures précises » (Monnet & Sternberg, 2015 : 8) et donc à subir un programme d'austérité et de « réformes structurelles ».

Si on a donc assisté à un assouplissement de la « *no bail out clause* » qui interdisait de venir en aide aux États, il est toutefois important de noter que celle-ci n'est pas abandonnée, puisque l'aide fournie par le MES est bien faite d'un prêt à rembourser avec intérêts, d'une part, et que l'assistance de la Banque Centrale en ce qui concerne le coût de financement se fait sous condition d'entrée dans le MES. Cette exigence de réformes en échange de l'achat de dette nationale par la BCE était déjà manifeste dans les lettres confidentielles envoyées par la BCE aux gouvernements italien et espagnol

<sup>39</sup> *Financial Times*, « Victory for Merkel over fiscal treaty », <http://www.ft.com/cms/s/0/9068548a-4b68-11e1-b980-00144feabdc0.html#axzz3TXHZU6da>

<sup>40</sup> *The Telegraph*, « Debt crisis : Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save the euro », <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9428894/Debt-crisis-Mario-Draghi-pledges-to-do-whatever-it-takes-to-save-euro.html>

en 2011 : en échange de son aide à ces pays, la BCE y listait ses exigences en matière de libéralisation des professions, de privatisations des services publics locaux, de réforme des mécanismes négociation des salaires, etc.<sup>41</sup>

Enfin, une *Union bancaire* est en cours de création, qui comprend un mécanisme de surveillance des banques (c'est la BCE qui en la responsabilité pour les grandes banques, et les autorités nationales pour les plus petites) et un « mécanisme de résolution unique » devant permettre de gérer les crises bancaires sans faire retomber tout le poids du financement sur les États et donc creuser spectaculairement leur niveau d'endettement, comme cela a été le cas dans plusieurs pays.

#### 4.5 Le processus de pilotage « Semestre européen »

Toutes les nouvelles règles, indicateurs et procédures sont mises en œuvre dans le cadre d'une procédure de surveillance, de gouvernance et de pilotage, qui a été renforcée par le Six-Pack pour assurer une « surveillance multilatérale » plus efficace. Elle consiste en un « **calendrier décisionnel** » qui tient compte (1) des grandes orientations économiques des États membres, (2) des lignes directrices pour l'emploi, (3) des programmes de stabilité des États membres, (4) des programmes de réformes nationaux et (5) de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques<sup>42</sup>. Cela veut dire que cette procédure de pilotage est conçue pour surveiller et coordonner, au sein du Conseil et avec le support de la Commission, les politiques concernant les finances publiques, les réformes structurelles, les déséquilibres macroéconomiques et les budgets nationaux. Concrètement, le processus de coordination et de surveillance respecte un calendrier précis tout au long de l'année et prend la forme d'un cycle, balisé par différents documents clés (en **gras** ci-dessous) sur base desquels les décisions sont prises. Chaque année, le coup d'envoi du cycle est donné par l' « Examen annuel de croissance », un document dans lequel la Commission présente les priorités pour l'année à venir. Le cycle du processus du pilotage est détaillé par la Commission dans l'encadré ci-dessous (Source : Commission, MEMO/13/318).

- « **Novembre: l'examen annuel de la croissance** définit les priorités économiques générales de l'UE pour l'année suivante. Le **rapport sur le mécanisme d'alerte** signale les déséquilibres économiques éventuels des États membres. La Commission rend un avis sur les différents **projets de plans budgétaires** (pour tous les pays de la zone euro) et sur les programmes de partenariat économique (pour les pays de la zone euro présentant un déficit budgétaire excessif). Les plans budgétaires sont aussi débattus par les ministres des finances de la zone euro.
- **Décembre:** les États membres de la zone euro adoptent leur **budget annuel définitif**, en tenant compte de l'avis de la Commission et des ministres des finances.
- **Février/mars:** le Parlement européen et les ministres de l'UE concernés (emploi, économie et finance, compétitivité), réunis au Conseil, débattent de l'examen annuel de la croissance. La Commission publie ses **prévisions économiques d'hiver**. Le Conseil européen adopte des **priorités économiques pour l'UE** en se fondant sur l'examen annuel de la croissance. C'est à cette période que la Commission publie des **bilans approfondis sur les États membres** présentant d'éventuels déséquilibres (ceux signalés par le rapport sur le mécanisme d'alerte). **Avril:** les États membres présentent leur **programme de stabilité** ou de convergence (plan budgétaire à moyen terme) et leur **programme national de réforme**

<sup>41</sup> *Financial Times*, « ECB letter shows pressure on Berlusconi », <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3576e9c2-ead-11e0-aeca-00144feab49a.html#axzz3kZOCytSP>

<sup>42</sup> Le « Semestre européen pour la coordination des politiques économiques » est organisé par l'article 2 du Règlement (UE) N°1175/2011 (c'est-à-dire par le Six-Pack).

(programme économique), qui doivent être conformes à toutes les recommandations de l'UE qui ont précédé. Ces programmes doivent être remis de préférence le 15 avril, et le 30 avril au plus tard. Eurostat publie les **statistiques** vérifiées relatives à la dette et au déficit de l'année précédente, un élément important pour vérifier que les États membres respectent bien leurs objectifs budgétaires.

- **Mai:** la Commission propose des **recommandations par pays**, c'est-à-dire des conseils personnalisés aux États membres s'appuyant sur les priorités définies dans l'examen annuel de la croissance et sur les informations contenues dans les programmes reçus en avril. C'est également en mai qu'elle publie ses **prévisions économiques de printemps**.
- **Juin/juillet:** le Conseil européen entérine les **recommandations** par pays, qui sont ensuite débattues au sein du Conseil par les ministres de l'UE avant d'être finalement **adoptées** en juillet par les ministres des finances de l'UE. **Octobre:** les États membres de la zone euro remettent à la Commission (au plus tard le 15 octobre) leur **projet de plan budgétaire pour l'année suivante**. Si la Commission estime qu'un plan n'est pas conforme à l'objectif à moyen terme de l'État membre, elle peut demander qu'il soit modifié. »

On peut donc caractériser ce processus de pilotage comme un **cycle annuel de surveillance budgétaire et de coordination économique *ex ante***, et noter les principales innovations suivantes par rapport à l'ancienne procédure du PSC (Degryse, 2012 : 39) :

- La surveillance n'est plus seulement budgétaire, toute l'économie des États membres est évaluée en vue de détecter d'éventuels déséquilibres macroéconomiques.
- Le caractère contraignant des mesures et recommandations sur lesquelles peut déboucher la surveillance est renforcé dans le cadre des procédures en déséquilibre et en déficit excessifs, notamment par la règle de vote de la majorité qualifiée inversée au Conseil pour l'adoption de sanctions proposées par la Commission.
- Le caractère *ex ante* de la surveillance constitue également une innovation majeure : le volet préventif de la coordination est renforcé, en vue d'assurer le respect des règles et objectifs européens avant même la mise en œuvre des politiques au niveau national (notamment en ce qui concerne les budgets, qui sont désormais examinés et évalués au niveau européen avant leur adoption par les parlements nationaux).

	À l'origine	Après-crise
<b>Politique monétaire</b>	Interdiction à la BCE de venir en aide à un État en difficulté financière (« <i>No bail out</i> »).	« <i>No bail out</i> » + aide conditionnelle : <i>OMT</i> , <i>MES</i> .
<b>Politique fiscale</b>	Pacte de stabilité et de croissance avec critères de déficit et de dette (contraignant si et seulement si majorité qualifiée au Conseil)	« 6 + 2 Pack » Surveillance budgétaire <i>ex ante</i> (Semestre) Commission renforcée par la règle de la majorité qualifiée inversée « Règle d'or » (niveau constitutionnel)
<b>Politique économique</b>	Coordination non contraignante pour des réformes structurelles sur base des Grandes orientations de politique économique (GOPE) et des lignes directrices pour l'emploi	Surveillance des déséquilibres macroéconomiques et recommandations (contraignantes si procédure en déséquilibre excessif) Pacte Euro+ : engagements nationaux pour la compétitivité

## 4.6 Critiques et malfaçons<sup>43</sup>

### 4.6.1 Un système inefficace

La justification de ces efforts pour une consolidation généralisée à travers la zone euro est la suivante : des budgets en équilibre sont nécessaires pour regagner la confiance des marchés et pour réduire les très hauts niveaux d'endettement qui pèsent sur la croissance. Or, cette stratégie n'a en réalité fait qu'aggraver la situation des économies nationales tout en mettant en péril l'intégrité de la zone euro, car elle a conduit à une politique budgétaire pro-cyclique consistant à réduire la dépense publique dans une période de contraction des investissements privés – alors même qu'une partie des États membres ne font face à aucun problème de soutenabilité de leur dette ou de confiance de la part des marchés (au contraire, la perte de confiance dans les obligations émises par les pays de la périphérie a conduit les investisseurs à se réfugier dans les obligations « nordiques », permettant à ces pays de se financer à des taux historiquement bas).

En l'absence d'une prise en compte de la position fiscale globale de la zone et d'une stratégie permettant de compenser les ajustements des pays en difficulté par des dépenses accrues dans les pays bien portant (la Commission devant se contenter d'injonctions non contraignantes), les efforts budgétaires généralisés ont conduit la zone euro à s'enfoncer dans la récession, ce qui a également augmenté le problème de la dette (en tant que celle-ci est calculée en pourcentage du PIB) (Degryse 2012 : 71). **La situation actuelle est donc caractérisée par la menace de la déflation ou d'une inflation très basse, une croissance faible et un taux de chômage élevé** (Berès, 2015 : 6).

### 4.6.2 Un système pesant sur le social – et donc aussi sur la croissance et la dette

L'erreur de diagnostic consistant à concentrer l'attention sur les secteurs publics alors même que l'endettement privé a joué un grand rôle dans la crise risque également de nuire à la croissance en créant des **conditions sociales défavorables**. Depuis 2008, l'UE a connu une augmentation considérable du chômage, de l'inégalité et de la pauvreté (Darvas & Wolff 2014 : 2). Selon l'Eurobaromètre 2012, 80% des personnes interrogées ont déclaré penser que la pauvreté avait augmenté dans leur pays durant les 12 mois précédents et 63% dans leur région, alors que 18% déclaraient que leur ménage n'avait pas eu assez d'argent pour faire face aux frais ordinaires au moins une fois au cours des 12 mois précédents (Darvas *et al*, 2014 : 9).

En effet, toute l'architecture de la Zone euro et son système de gouvernance conduisent à ce que ce soient les politiques sociales et du marché du travail qui servent de variables d'ajustement, en l'absence d'un instrument de dévaluation monétaire et de leviers d'investissement.

Or, de tels développements peuvent nuire aux objectifs déclarés des gouvernants dans l'UE : de fortes inégalités de revenus conduisent à une augmentation du crédit privé non-soutenable ; l'endettement élevé des ménages diminue la consommation et nuit à la croissance ; des taux de chômage élevés sont également mauvais pour la croissance tout en augmentant fortement l'inégalité et la pauvreté (Darvas & Wolff, 2014 : 5-6).

### 4.6.3 Un déficit démocratique

Outre les manques flagrants à la démocratie dans les pays sous assistance financière, où trois institutions (Commission, BCE, FMI) ne faisant pas l'objet d'un contrôle par les électeurs sont chargées

---

<sup>43</sup> Voir notamment Degryse, 2012 : 69 – 75.

de fixer et de faire appliquer des programmes de redressement, le cadre global de la gouvernance pose question.

Premièrement, la complexité du système constitue un frein évident au contrôle démocratique par les citoyens, et contribue également à en faire un système très peu transparent, notamment à cause de la multiplication des procédures (Berès, 2015 : 6).

Deuxièmement, les pouvoirs de la Commission, une institution non-élue, sont sortis renforcés de la réforme de la gouvernance économique européenne, notamment par l'adoption de la règle de la majorité qualifiée inversée. Le pendant de ce gain de pouvoir est un affaiblissement des parlements nationaux. Par ailleurs, si le Parlement européen a pleinement joué son rôle dans la formulation et l'adoption du Six-Pack et du Two-Pack, il ne bénéficie que d'une prérogative de surveillance et de dialogue avec les autres institutions en ce qui concerne l'application effective de ces règles au cas par cas. Il a été également mis complètement sur la touche en ce qui concerne le traité budgétaire et le traité établissant le Mécanisme de Stabilité Européen, qui relèvent du droit international et non du droit communautaire.

#### 4.7 Développements en cours

La gouvernance économique est en constante évolution. La teneur, l'ampleur, et les implications des réformes décrites ci-dessus ne sont observables qu'à travers leur application concrète.

De nombreux États, bien qu'ils présentent des déficits/dettes et déséquilibres excessifs, ne font pas l'objet d'une procédure en déséquilibre ou en déficit excessif. C'est notamment le cas de la Belgique, de la France et de l'Italie. Il ne faut cependant pas conclure à l'innocuité du système, la Commission laissant une certaine marge de manœuvre aux États **en échange de réformes structurelles**<sup>44</sup>. On pense notamment au « Jobs Act » italien, à la « Loi Macron » française et au « **tax shift** » belge. L'insistance récente de la Commission<sup>45</sup> sur la **flexibilité autorisée par le Pacte de stabilité** ne signale donc aucunement un changement de paradigme économique, mais simplement le fait que la Commission exerce son rôle de manière **discrétionnaire**.

Reconnaissant la mauvaise situation économique dans laquelle se trouve l'UE, le nouveau Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a promis d'agir de manière décisive pour la croissance. Son initiative principale, le « Plan Juncker », consiste en la mise en place d'un fonds permettant de lever (selon les chiffres de la Commission) 315 millions d'euros pour financer des investissements en Europe. À noter, les contributions des États membres à ce fonds ne seront pas comptabilisées dans le calcul de leur déficit. Cependant, ce plan fait déjà l'objet de nombreux débats et controverses, notamment quant à l'incertitude autour de son mode de financement et sa capacité à atteindre les montants prévus<sup>46</sup>. Le projet est également critiqué pour la priorité qu'il accorderait à la rentabilité

---

<sup>44</sup> Cf. *Euractiv*, « EU gives France to 2017 to cut deficit, Italy, Belgium in clear », <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/eu-gives-france-2017-cut-deficit-italy-belgium-clear-312421> ; *Financial Times*, « Emmanuel Macron: French economy minister », <http://www.ft.com/cms/s/0/9d5868bc-b823-11e4-b6a5-00144feab7de.html#axzz3pl1HbRok> ; *Financial Times*, « Italy's Renzi wins confidence vote on Jobs Act », <http://www.ft.com/intl/fastft/245611/renzi-labour-reform-passes-italian-senate>.

<sup>45</sup> Commission européenne, Communication du 13 janvier 2015, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 0012 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM201512FIN.do>

<sup>46</sup> Cf. *Euractiv*, « Le financement du plan Juncker pose question », <http://www.euractiv.fr/sections/le-plan-juncker-et-les-regions/le-financement-du-plan-juncker-pose-question-311323>

nécessaire pour attirer les investisseurs privés, au détriment de la réhabilitation de zones défavorisées<sup>47</sup>.

Indépendamment des performances de ce fonds, la Commission, ainsi qu'Angela Merkel<sup>48</sup>, annoncent que l'austérité et les réformes structurelles vont rester les grandes priorités de l'UE. Dans son « Examen annuel de croissance », la Commission insiste sur la nécessité de « réformer » et de « moderniser » le modèle social européen en vue de gagner en compétitivité, et cite en exemple des réformes de flexibilisation et de dérégulation du marché du travail, ainsi que des modifications des conditions d'accès aux allocations de chômage, opérées dans des pays comme l'Espagne et le Portugal. Elle préconise également la réforme des systèmes de pensions, la « modernisation » des systèmes de protection sociale ainsi que l'alignement des salaires sur les gains de productivité.

La question de l'**enseignement**, de la formation et des compétences fait l'objet de recommandations dans le cadre des réformes structurelles du marché du travail et de l'activation des demandeurs d'emploi : l'enseignement doit assurer « l'ajustement des compétences aux signaux envoyés par le marché du travail », et c'est dans ce cadre également que **l'apprentissage tout au long de la vie** doit « être une priorité centrale ». Cette approche liant indissociablement enseignement pour adulte et emploi est reflétée dans la réorganisation même de la nouvelle Commission, puisque l'unité EAC B2 responsable de l'enseignement et de la formation pour adulte est passée de la Direction-Générale (DG) Education et Culture à **DG Emploi**<sup>49</sup>.

La zone euro n'a pas fini son processus de réformes, et plusieurs pistes sont envisagées. Le rapport des « cinq présidents »<sup>50</sup> insiste sur le fait qu'il appartient aux États de garantir des marges budgétaires pour absorber les chocs et de flexibiliser leur économie pour faciliter les ajustements, mais reconnaît que « le mécanisme d'ajustement des prix relatifs ne sera jamais aussi rapide qu'un ajustement des taux de change », et avance donc que « le partage des risques publics devrait être renforcé par un mécanisme de stabilisation budgétaire couvrant l'ensemble de la zone euro ». Le texte propose un plan en trois séquences, qui pose comme condition de ce partage des risques un effort d'intégration plus poussé selon la logique existante<sup>51</sup>. Cette intégration supplémentaire, censée garantir la convergence nécessaire, se ferait au prix d'un « partage de souveraineté accru » en ce qui concerne les politiques budgétaires et économiques nationales. Une première étape consisterait à renforcer les réformes visant la compétitivité. Cela se ferait par la mise en place d'un système d'autorités de la compétitivité dans la zone euro, le renforcement de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, un processus de pilotage renforcé et simplifié et enfin « une attention accrue aux performances dans le domaine social et de l'emploi ». Le texte prévoit également

---

<sup>47</sup> Cf. *Contexte*, « Le plan Juncker, un accélérateur d'inégalités territoriales ? », <https://www.contexte.com/sujet/plan-juncker-fonds-europeens-pour-les-investissements-strategiques>.

<sup>48</sup> Cf. *Euractiv*, « Merkel : Juncker plan does not preclude structural reforms », <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/merkel-juncker-plan-does-not-preclude-structural-reforms-312552>

<sup>49</sup> Cf. EPALE, « Bilan 2014 du secteur de l'apprentissage des adultes », <http://ec.europa.eu/epale/fr/blog/looking-back-adult-learning-sector-2014> ; Communiqué de presse de la Commission européenne, « La Commission Juncker : une équipe plus forte et expérimentée pour faire bouger les choses », [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-984\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_fr.htm)

<sup>50</sup> Commission européenne, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », Rapport « des cinq présidents » préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf)

<sup>51</sup> Le « Pacte pour l'euro + » est explicitement cité comme source d'inspiration, son seul défaut étant de ne pas relever du droit européen, mais d'être un accord international non contraignant.

le renforcement de l'Union bancaire par la création d'un système commun de garantie des dépôts<sup>52</sup>. Si les « cinq présidents » diagnostiquent donc la nécessité d'un « mécanisme d'absorption des chocs » paneuropéen, ils posent comme préalable à sa mise en place **une conditionnalité toujours plus grande et exigeante** en matière de discipline fiscale et de « réformes structurelles ».

## 5. La place des politiques sociales dans le processus de gouvernance : EU2020

### 5.1 Origines de la « coordination douce »

La stratégie Europe 2020 succède à celle de Lisbonne, menée entre 2000 et 2010 et peu couronnée de succès. Bien que modifiée (avec notamment un resserrement du nombre d'objectifs poursuivis), elle partage avec celle-ci plusieurs points communs, notamment la méthode utilisée pour sa mise en œuvre, à savoir la **méthode ouverte de coordination** (MOC). Il s'agit d'une procédure fonctionnant sur base d'instruments non contraignants (*soft law*) et présentant les caractéristiques suivantes (Chalmers *et al*, 2006 : 139) :

- La définition commune d'objectifs, indicateurs et orientations ;
- La présentation de rapports et de plans d'actions nationaux par les États membres, qui évaluent les progrès effectués à l'aune des indicateurs et objectifs et proposent des réformes en conséquence ;
- L'évaluation mutuelle de ces plans : critiques, échanges de bonnes pratiques et recommandations ;
- Nouvelle élaboration des plans d'actions en conséquence.

Un point crucial à noter est que, à l'inverse des règles concernant les déficits et les déséquilibres excessifs, **les objectifs de la stratégie ne peuvent faire l'objet de mesures contraignantes**<sup>53</sup>, comme des sanctions, en cas de progrès insuffisant d'un État. Ce dernier se voit simplement adresser des recommandations. L'efficacité du mécanisme est supposée reposer sur une **contrainte politique** pesant sur les États épinglés comme « mauvais élèves » d'une part, et sur une **émulation appuyée par un échange de bonnes pratiques** d'autre part. La réussite de la stratégie repose donc exclusivement sur le bon vouloir des États membres et autres acteurs concernés<sup>54</sup>. Cette adhésion aux buts et objectifs varie selon les États<sup>55</sup>. Si la gouvernance économique peut être considérée comme une coordination « dure », Europe 2020 relève de la **coordination « douce »** (Hodson & Maher, 2001 : 734).

---

<sup>52</sup> En plus de la mise en œuvre complète du mécanisme de résolution des défaillances bancaires, et du système unique de surveillance bancaire récemment décidé.

<sup>53</sup> À l'exception des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'utilisation des énergies renouvelables.

<sup>54</sup> Cf. COM(2014) 130, p. 23 : « La réussite du processus passe obligatoirement par la prise de conscience de tous les acteurs concernés – gouvernements, parlements, autorités régionales et locales, partenaires sociaux et toutes les parties prenantes – et par un sentiment d'adhésion à ce processus ».

<sup>55</sup> Il semblerait que certains États récemment devenus membres de l'UE aient plus à cœur de hausser leur « image de marque » en se montrant performant relativement aux objectifs de la stratégie.

## 5.2 Présentation

Le **processus de pilotage** européen (« Semestre européen ») n'inclut donc pas uniquement les processus de surveillance multilatérale relative à la bonne mise en œuvre des règles de la gouvernance économique européenne. Il est également considéré comme le moyen de la mise en œuvre d'Europe 2020, « **une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive** ». Si cette stratégie vise elle aussi le développement économique, elle prend en compte une série de dimensions auxquelles la gouvernance économique *stricto sensu* reste indifférente. Sa raison d'être est définie de manière plus large : « améliorer la compétitivité de l'UE tout en préservant son modèle d'économie sociale de marché et en améliorant sensiblement l'efficacité de l'utilisation de ses ressources »<sup>56</sup>. Ainsi, elle doit être le moyen pour l'UE d'atteindre en 2020 une série d'objectifs :

- **Emploi** : augmentation du taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans à au moins **75%** ;
- **Recherche et développement** : augmentation du niveau cumulé des investissements publics et privés en R&D à **3%** du PIB ;
- **Changement climatique et énergie durable** : réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins **20% par rapport aux niveaux de 1990**, augmentation de la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20% et augmentation de 20% de l'efficacité énergétique ;
- **Education** : abaissement du taux d'abandon scolaire à moins de **10%** et augmentation à au moins **40%** de la proportion de personnes âgées de 30 à 40 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur ;
- **Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** : sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Pour pousser à la réalisation des objectifs, **sept « initiatives phares »** ont également été mises en place, chacune concernant « un moteur de la croissance et de l'emploi »<sup>57</sup>. Ce sont des « mini-programmes de travail pour les domaines essentiels de la stratégie », mentionnant « plusieurs actions spécifiques ». On peut notamment relever la mise sur pied de la Plateforme européenne contre la pauvreté<sup>58</sup>, de la Stratégie pour de nouvelles compétences et de nouveaux emplois<sup>59</sup> et de la Stratégie numérique pour l'Europe.

Outre les objectifs et les initiatives phares, **dix « lignes directrices intégrées »** définissent les principes de base de la stratégie. Elles ont été présentées par le Conseil de l'UE en juillet 2010<sup>60</sup>, et constituent une nouvelle mouture des Grandes orientations de politique économique (GOPE) (cf. *supra*).

Enfin, un « **Agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes** » a été intégré à la stratégie en 2011<sup>61</sup>. À noter : cet agenda ne possède pas le statut d'initiative phare, comme le demande l'EAEA (EAEA, 2014).

Les mesures prises par chaque État membre en vue de réaliser ces objectifs sont détaillées dans son **programme national de réforme (PNR)**. Ce programme est joint au programme de stabilité, que

<sup>56</sup> COM(2014) 130 du 5 mars 2014, p. 4.

<sup>57</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_fr.htm)

<sup>58</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=fr>

<sup>59</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=958>

<sup>60</sup> Cf. la Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres de l'Union,

<sup>61</sup> Cf. la Résolution UE (2011/C372/01) du Conseil sur un agenda renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes.

les pays font parvenir chaque année à la Commission dans le cadre du processus de pilotage. À l'origine, tous les objectifs de la stratégie sont conçus comme se renforçant mutuellement, des progrès dans un domaine devant permettre d'enranger des bénéfices dans un autre : par exemple, des politiques de protection sociale fortes sont bénéfiques pour la croissance (Frazer *et al*, 2014 : 9-10).

La stratégie 2020 constituant principalement une stratégie de coordination des politiques nationales, les États membres ont été invités à fixer leurs propres objectifs chiffrés, en fonction de leur situation particulière, afin que leurs progrès puissent être régulièrement évalués. La Belgique a donc adopté les objectifs suivants :

- Taux d'emploi : **73.2%** de la population active ;
- Investissement en R&D : **3%** du PIB ;
- Diminution de **15%** des émissions de gaz à effet de serre **par rapport au niveau de 2005** ; augmentation de la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie à **13%** ;
- Abaissement du taux d'abandon scolaire à moins de **9.5%** et augmentation à au moins **47%** de la proportion de personnes âgées de 30 à 40 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur ;
- Sortir au moins **380 000** personnes du risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

### 5.3 Evaluation à mi-parcours

Les performances de l'Union européenne, évaluées à l'aune de ces indicateurs, sont décevantes.

**Fig. 4 : Évolution de l'UE par rapport aux objectifs 2020**

Europe	2008	2012-13	Objectif 2020
<b>Taux d'emploi</b> % de la pop. active	70,3%	68,4%	75%
<b>Dépenses R&amp;D</b> % du PIB	1,85%	2,02%	3%
<b>Emissions gaz à effet de serre</b> 1990 = indice 100	90,4	82,1	80
<b>Abandon scolaire</b> % des 18-24 ans	14,7%	12%	<10%
<b>Diplômé ens. sup.</b> % des 30-34 ans	31,2%	36,9%	>40%
<b>Personnes menacées de pauvreté/exclusion sociale</b> millions	116,6	121,4	96,9

**Source** : Eurostat repris par *La Libre* (04/03/2014).

Dans son bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie, la Commission européenne laisse entendre l'**incompatibilité** entre la mise sur pied d'une dimension sociale affirmée et les efforts réclamés par les règles budgétaires et économiques : « toute évaluation de la stratégie Europe 2020 doit tenir compte de la crise économique et financière de ces dernières années et des mesures prises

par l'UE pour y faire face », notamment pour « briser le cercle vicieux formé par l'augmentation de la dette souveraine »<sup>62</sup>.

Comme le Conseil<sup>63</sup>, la Commission reconnaît que les progrès ont été « mitigés » sous les effets de la crise, notamment dans les domaines de l'**emploi**, de l'investissement dans la **recherche** et de la lutte contre la **pauvreté** (même si elle a entraîné une baisse conjoncturelle des émissions de gaz à effet de serre). Elle note également des « **tendances structurelles positives** » **au niveau de l'éducation**. Ainsi, dans l'UE, la part des 18-24 ans n'ayant pas dépassé le niveau secondaire inférieur et n'ayant pas bénéficié d'une formation ultérieure est passée de 14.7% à 12% (objectif 2020 : 10%) de 2008 à 2013. De même, la part des 30-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté durant la même période, de 31.2% à 36.9% (objectif 2020 : 40%) (Eurostat, 2015). Or, ces tendances, loin d'être structurelles comme l'affirme la Commission, pourraient tout autant refléter la difficulté **conjoncturelle** de faire une entrée réussie sur le marché de l'emploi, poussant les jeunes à retarder l'échéance en poursuivant des études ou formations. Loin d'être négatif en soi, un tel scénario ne doit toutefois rien à d'hypothétiques progrès en matière de politique éducative. De fait, dans l'UE, les dépenses publiques pour l'éducation (considérées en termes réels) ont chuté entre 2009 et 2012 (Darvas *et al*, 2014 : 23).

En ce qui concerne l'échec en matière de lutte contre la pauvreté, les facteurs principaux qui peuvent être avancés sont l'exclusion du marché du travail pour une longue durée, l'augmentation du chômage des jeunes, l'augmentation du nombre de travailleurs vivant sous le seuil de pauvreté et l'augmentation de l'inégalité des revenus (Frazer *et al*, 2014 : 20-21).

Au niveau de la stratégie elle-même, il convient de souligner le **manque de cohérence, d'ambition et de coordination** de la part des États membres : en effet, même si tous les États atteignaient les objectifs qu'ils se sont fixés en 2020, l'objectif global pour l'UE ne serait *pas* atteint. Les États membres n'ont pas pu se mettre d'accord sur une répartition des efforts par pays permettant d'atteindre les objectifs désirés au niveau global (Frazer *et al*, 2014 : 28). De plus, les États n'ont pas toujours adopté leurs objectifs en fonction de leurs particularités : ainsi, la Belgique ne s'est pas fixé d'objectif quant à la proportion de sa population vivant dans des ménages sans emploi ou presque (ménages « à faible intensité de travail »), alors que le pays figure fortement au-dessus de la moyenne de l'UE selon cet indicateur (Frazer *et al*, 2014 : 30).

Une dernière remarque relative à l'usage et au choix des indicateurs concerne l'« **effet d'écroulement** », c'est-à-dire le risque que les pays atteignent ou se rapprochent de leurs objectifs en matière de lutte contre la pauvreté en concentrant leurs efforts sur les catégories de personnes les plus faciles à sortir de la pauvreté, sans que la situation des personnes les plus défavorisées ne soit améliorée (Frazer *et al*, 2014 : 34). Comme dans le cas des améliorations conjoncturelles en matière d'emploi et d'enseignement, **il convient donc d'être prudent face au cadre d'évaluation fourni par la stratégie, au type de réalité qu'il reflète et aux éventuels effets pervers qu'il peut entraîner.**

---

<sup>62</sup> Commission européenne, Communication du 5 mars 2014, « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive », p. 5.

<sup>63</sup> Cf. Conclusions du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014.

## 5.4 Des recommandations contradictoires

Si les progrès mesurés sur objectifs laissent à désirer, c'est également le cas des efforts faits par les États membres, dans le cadre du processus de pilotage, pour améliorer leurs politiques sociales : une évaluation indépendante des programmes nationaux de réformes de 2013, commandée par la Commission, constate que l'attention accordée à l'inclusion sociale a peu augmenté par rapport à 2012, spécialement compte-tenu de l'augmentation actuelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale : « **Dans la plupart des pays, il semble que les préoccupations pour des budgets en équilibre et une augmentation de la compétitivité dominent encore les programmes de réformes** » soumis à la Commission par les États dans le cadre du cycle annuel de gouvernance (Frazer & Marlier 2014 : 7). C'est notamment le cas en ce qui concerne le problème des travailleurs pauvres : les mesures de gel ou de diminution des salaires et de flexibilisation du marché du travail sont particulièrement conductrices de pauvreté au travail. De même, en ce qui concerne le risque de pauvreté pour les personnes vivant dans des ménages sans emploi ou presque, les mesures d'austérité, singulièrement les diminutions des allocations sociales, sont typiquement contre-productives (Frazer & Marlier, 2014 : 9). On peut également noter que l'attention accordée par la Commission à l'inclusion sociale lorsqu'elle formule ses recommandations aux États est jugée « insuffisante », bien qu'elle ait augmenté (Frazer & Marlier, 2014 : 12).

Pervenche Berès, la députée européenne socialiste chargée de faire le bilan de la gouvernance économique européenne, a repris ce constat dans son projet de rapport : « le parti pris pour la consolidation, ces dernières années, [...] a parfois été nuisible pour le financement de réformes structurelles, y compris pour des investissements depuis longtemps nécessaires, et a pu mener à des **contradictions au sein des recommandations** relatives aux objectifs d'Europe 2020 » (Berès, 2015 : 12).

Enfin, dans ses recommandations pour le futur de la stratégie, le centre d'étude Observatoire Social Européen préconise lui aussi un **relâchement des politiques de consolidation fiscale**, notamment en élargissant la compréhension du concept de croissance<sup>64</sup> pour y incorporer des indicateurs tenant compte « du bien-être de la société dans son ensemble ». De même, il appelle à mettre la « dimension sociale » sur un pied d'égalité avec les dimensions économiques et financières, notamment grâce à **l'utilisation d'indicateurs relatifs au social et à l'emploi dans le cadre de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques** – c'est-à-dire au sein même de la gouvernance de la zone euro plutôt qu'à sa périphérie (Frazer *et al.*, 2014 : 34 – 35).

Dans les faits, des indicateurs concernant l'emploi et la dimension sociale vont être introduits dans la procédure en déséquilibres excessifs. Il semble cependant très peu probable qu'ils y jouent un rôle autre qu'informatif, et qu'ils soient considérés sur un pied d'égalité avec les autres éléments. Une dimension sociale effective, et non cosmétique, réellement incorporée au cœur de la gouvernance économique, est pourtant le seul moyen de modifier le parti pris actuel pour l'austérité et les réformes structurelles d'inspiration néo-libérales et de mener à des développements positifs en termes économiques et sociaux.

---

<sup>64</sup> Comme le préconise également l'EAEA (EAEA, 2014).

## 6. Conclusion : plus d'« Europe » ?

Au cours de cette étude, nous avons brièvement et schématiquement parcouru le cheminement de la politique économique de l'UE depuis la mise en place de l'euro. Nous avons pu dégager **des constantes idéologiques poursuivant une existence indépendante des faits**, qui ont dicté les choix des décideurs européens avant comme après la crise. Celles-ci se caractérisent principalement par la préoccupation exclusive pour la stabilité des prix et la discipline budgétaire, ainsi que par la volonté d'imposer une flexibilisation et une libéralisation générales des marchés du travail en guise d'harmonisation.

Ces options de politique économique semblent donc constituer le sous-bassement d'une immense réforme de l'État social européen, réforme qui utilise le cadre de l'Union économique et monétaire pour se mettre en place et s'imposer sans concessions. La nature intransigeante de la camisole de force enfilée par les États membres s'est révélée dans toute sa brutalité lors des tentatives du gouvernement grec d'Alexis Tsipras d'arracher quelques concessions à ses créanciers européens – lesquels ont répondu sans détour par la menace d'expulser le pays de la zone euro.

Le cas limite de la Grèce est en réalité révélateur du rapport de force tout à fait défavorable dans lequel se place d'emblée tout qui tenterait de résister aux injonctions formulées dans le cadre de la gouvernance économique européenne que nous avons décrit.

La continuation d'un état de crise latent à court et moyen terme ne garantit en aucun cas que les revendications des travailleurs et des allocataires sociaux – principales victimes de ces réformes – finiront par obtenir gain de cause ou simplement par être entendues. Au contraire, on constate que chaque pas vers la construction d'une Union économique et monétaire stable et complète est accompagné par une plus forte conditionnalité et des exigences toujours nouvelles en matière de « réformes ». **Faut-il abandonner toute demande sociale pour que puisse être parachevée la construction de la monnaie commune ?**

Face à ce chantage, il est important d'exiger que la gouvernance économique de l'UE tienne compte des objectifs et des priorités sociales, et que celles-ci constituent un pilier important en son sein même. Ainsi, des indicateurs et critères doivent être établis qui reflètent une attention portée à l'équité et à l'inclusion sociale et qui prévalent sur l'obsession pour la discipline fiscale et les « réformes structurelles ». Ce n'est qu'en donnant aux exigences en matière sociale une forme contraignante qu'on pourra les amener à prévaloir sur la compétitivité et la discipline, et à inverser l'ordre des priorités actuellement à l'agenda.

## 7. Références

### 7.1 Documents officiels

Berès, Pervenche MEP (rapporteur, S&D), *Draft Report on the review of the economic governance framework : stocktaking and challenges*, Committee on Economic and Monetary Affairs, 2015.

Commission européenne, Communiqué de Presse du 10 avril 2013, « La gouvernance économique de l'UE en clair », MEMO/13/318, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-318 fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-318_fr.htm)

Commission européenne, Communication du 5 mars 2014, « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2014) 130 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54477af3e01449c6a8bb013f6.do>

Commission européenne, Communication du 13 janvier 2015, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 0012 final, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM201512FIN.do>

Commission européenne, Communiqué de presse du 10 septembre 2014 : « La Commission Juncker : une équipe plus forte et expérimentée pour faire bouger les choses », [http://europa.eu/rapid/press-release IP-14-984 fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_fr.htm)

Commission européenne, « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », Rapport « des cinq présidents » préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report fr.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf)

Conseil, Recommandation du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres de l'Union (2010/410/UE), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32010H0410>

Conseil, Résolution du 20 décembre 2011 sur un agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes (2011/C 372/01), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220(01)&from=FR)

Conseil européen, Conclusions des 24 et 25 mars 2011 comprenant le « Pacte pour l'euro plus », <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/fr/pdf>

Conseil européen, Conclusions des 20 et 21 mars 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/fr/pdf>

EAEA, EAEA Response to the EU2020 Strategy Consultation, 2014, [http://www.eaea.org/media/policy-advocacy/eaea-statements/europe2020-eaea\\_consultation.pdf](http://www.eaea.org/media/policy-advocacy/eaea-statements/europe2020-eaea_consultation.pdf)

Parlement européen et Conseil, Règlement (UE) N°1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32011R1175>

Parlement européen et Conseil, Règlement (UE) N°1176/2011 du 6 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011R1176>

Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire (TSCG).

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

## 7.2 Études, analyses et commentaires

Chalmers, Damian *et al*, *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Darvas, Zsolt *et al*, « Austerity and Poverty in the European Union », Study for the EMPL Committee, 2014.

Darvas, Zsolt & Wolff, Guntram, « Europe's Social Problem and its Implications for Economic Growth », *Bruegel Policy Brief*, 2014.

De Grauwe, Paul, « Design Failures in the Eurozone : Can they be fixed », *LEQS Paper 57/2013*, 2013.

Degryse, Christophe, « The new European economic governance », *ETUI Working Paper*, 2012.

Eurostat, « Smarter, Greener, More Inclusive ? Indicators to Support the EU2020 Strategy », 2015.

Frazer *et al*, « Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda : a contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy », *OSE Research Paper*, 2014.

Frazer & Marlier, « Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives : Main findings and suggestions on the way forward », *CEPS INSTEAD*, 2014.

Giuliani, Jean-Dominique, « Connaître et comprendre la pacte budgétaire », Fondation Robert Schuman, 2012.

Gros, Daniel, "The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (aka Fiscal Compact)", *CEPS Commentary*, 2012.

Hodson, Dermot, « Eurozone Governance : Recovery, Reticence and Reform », *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, 2014, pp. 186 – 201.

Hodson, Dermot & Maher Imelda, « The Open Method as a New Mode of Governance: The Case for Soft Economic Policy Co-ordination », *Journal of Common Market Studies* vol. 39, n°4, 2011, pp. 719 – 746.

Krugman, Paul, « Revenge of the Optimum Currency Area », *New York Times*, 2012.

Monnet, Eric & Sternberg Claudia, « L'Europe en crise, l'Europe en mouvement », in *Euro, les années critiques*, Paris, PUF, coll. « La vie des idées », 2015, pp. 5 – 9.

Sapir, André & Wolff, Guntram, « Euro-area Governance : What to Reform and How to Do It », *Bruegel Policy Brief*, 2015.

Scharpf, Fritz, « Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy », *LEQS Paper 36/2011*, 2011.

Streeck, Wolfgang, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, trad. fr. F. Joly, Paris, Gallimard, 2014.

### 7.3 Articles de presse/blogs

Contexte, « Le plan Juncker, un accélérateur d'inégalités territoriales ? », 03/03/2015,  
[https://www.contexte.com/article/transversal/le-plan-juncker-un-accelerateur-dinegalites-territoriales\\_27670.html](https://www.contexte.com/article/transversal/le-plan-juncker-un-accelerateur-dinegalites-territoriales_27670.html)

Euractiv, « Le financement du plan Juncker pose question », 19/01/2015,  
<http://www.euractiv.fr/sections/le-plan-juncker-et-les-regions/le-financement-du-plan-juncker-pose-question-311323>

*Euractiv*, « EU gives France to 2017 to cut deficit, Italy, Belgium in clear », 25/02/2015,  
<http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/eu-gives-france-2017-cut-deficit-italy-belgium-clear-312421>

*Euractiv*, « Merkel : Juncker plan does not preclude structural reforms », 03/03/2015,  
<http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/merkel-juncker-plan-does-not-preclude-structural-reforms-312552>

EPALE, « Bilan 2014 du secteur de l'apprentissage des adultes », 02/01/2015,  
<http://ec.europa.eu/epale/fr/blog/looking-back-adult-learning-sector-2014>

*Financial Times*, « Victory for Merkel over fiscal treaty », 30/01/2012,  
<http://www.ft.com/cms/s/0/9068548a-4b68-11e1-b980-00144feabdc0.html#axzz3TXHZU6da>

*Financial Times*, « Italy's Renzi wins confidence vote on Jobs Act », 03/12/2014,  
<http://www.ft.com/intl/fastft/245611/renzi-labour-reform-passes-italian-senate>

*Financial Times*, « Emmanuel Macron: French economy minister », 20/02/2015,  
<http://www.ft.com/cms/s/0/9d5868bc-b823-11e4-b6a5-00144feab7de.html#axzz3pl1HbRok>

*The Telegraph*, « Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save the euro », 26/07/2012, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9428894/Debt-crisis-Mario-Draghi-pledges-to-do-whatever-it-takes-to-save-euro.html>

*L'Echo*, « Charles Michel fait sauter l'index », 20/02/2015.

La Libre, « L'UE perd du terrain dans les batailles pour l'emploi et contre la pauvreté », 04/03/2015

Rtbf.be, « Fitch dégrade la perspective de la Belgique. Quel impact ? », 24/05/2011,  
[http://www.rtbf.be/info/economie/detail\\_fitch-degrade-la-perspective-de-la-belgique-et-alors?id=6156983](http://www.rtbf.be/info/economie/detail_fitch-degrade-la-perspective-de-la-belgique-et-alors?id=6156983)

Éditrice responsable : Sylvie Pinchart, rue Charles VI 12, 1210 Bruxelles, Belgique

[www.lire-et-ecrire.be](http://www.lire-et-ecrire.be)

[lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be](mailto:lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be)

Avec le soutien de :



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES



Fonds social européen  
L'Union européenne et les autorités  
publiques investissent dans votre avenir